Die englische Hungerblockade im Weltkrieg 1914-15.

Read this book (unabridged version) in the English original!

Nach der amtlichen englischen Darstellung der Hungerblockade
von **Archibald Colquhoun Bell.**

Bitte beachten: dies ist eine ***gekürzte und kommentierte Übersetzung*** *des englischen Originals!*
Die Hungerblockade dauerte offiziell bis 1919 und de facto noch beträchtlich länger.
Das ungekürzte englische Buch ***lesen Sie hier***.

Bearbeitet und eingeleitet durch **Dr. Viktor Böhmert**,
Professor an der Universität Kiel.
Band XIV der *Veröffentlichungen des Deutschen Instituts für Außenpolitische Forschung*.
Herausgegeben von **Professor Dr. Friedrich Berber**.

Essener Verlagsanstalt G. m. b. H., Essen © 1943.
Diese digitalisierte Version © 2013 by **The Scriptorium**.
Druckversion 2016 gesetzt vom Hilfsbibliothekar,
alle externen Verweise im Text führen zu den Quellen im Netz.

Inhalt:



Vorrede

Unter den zahlreichen in deutsche Hand gelangten Dokumenten, die wichtige Aufschlüsse über die britische Politik der Vergangenheit und der Gegenwart geben, befindet sich auch ein umfassendes Werk über die britische Hungerblockade des Weltkrieges, dessen Titel folgendermaßen lautet:

> ***A History of the Blockade of Germany and of the Countries associated with Her in the great war: Austria Hungary, Bulgaria and Turkey 1914-1918*** *by A. C. Bell, Historical Section, Committee of Imperial Defence.*

Das Werk war nach **einer vom 1. März 1937 datierten Einleitung des britischen Außenamts *(Foreign Office)*** ursprünglich als ein Teil des britischen amtlichen Werks über die Naval Operations gedacht. Doch wurde später beschlossen, es gesondert vom Außenamt herauszugeben. Das in ihm verwandte Material ist von den Bibliotheken des Außenamts und des Ausschusses für Reichsverteidigung, dem die Herstellung der amtlichen Geschichte des Weltkrieges oblag, zusammengestellt worden. Beide Bibliotheken haben nicht nur das Material aufbereitet, sondern sie haben auch eine gemeinsame Verantwortung für das Werk übernommen und bei seiner Anfertigung eine allgemeine Aufsicht ausgeübt.

Die in dem Werk bearbeiteten Akten stammen aus den Archiven der mit der Durchführung der Blockade betrauten britischen Regierungsstellen, also vor allem aus den Archiven des Außenamts und in einem wesentlich geringeren Umfang der Admiralität. Da die Leitung der Blockade in den Händen des Außenamts lag, wo auch der später ernannte Blockademinister seinen Sitz nahm, so ist es nur natürlich, daß sich das wichtigste Material in den Archiven des Außenamts befand, die auch die Archive der für bestimmte Blockadezwecke geschaffenen Sonderbehörden umfaßten wie z. B. diejenigen des Banngutausschusses, der Abteilung für Kriegshandelsstatistik, der Abteilung für Beschränkung der Feindzufuhren und der Außenhandelsabteilung. Die schriftlichen Unterlagen sind durch mündliche Auskünfte der an der Ingangsetzung der Hungerblockade maßgebend beteiligten Beamten ergänzt worden. Der Rechtsberater *(Legal Adviser)* und der Bibliothekar und Archivverwalter *(Librarian and Keeper of the Papers)* des Außenamts haben das Werk, das im Manuskript der Admiralität vorgelegen hatte, vor der Drucklegung geprüft.

Es handelt sich hiernach zweifelsfrei, wie auch die **Einleitung** zum Ausdruck bringt, um eine *"official history written from official archives"*. Wenn an anderer Stelle der Einleitung betont wird, daß der Verfasser "es für notwendig befunden hat, an gewissen Stellen seinen eigenen Ansichten

Ausdruck zu geben" und daß diese "seine persönliche Meinung darstellen, die nicht notwendigerweise vom Außenamt oder irgendeiner anderen Abteilung Seiner Majestät Regierung gutgeheißen wird", so wird dadurch an dem amtlichen Charakter des Werkes nichts geändert.

Das Werk, das ohne jede Einschränkung als eine wissenschaftliche Leistung von Rang bezeichnet werden kann, wurde bisher nicht veröffentlicht. Der der Einleitung vorangestellte Vermerk: *"This history is confidential and for official use only, and must be kept under lock and key, it may not be shown to any person not in the service of His Majesty's Government without express permission from the Secretary of State for Foreign Affairs"* zeigt, daß wir es nicht mit einer geheimen Staatsschrift im engsten Sinne des Wortes, sondern mit einer Schrift für den Dienstgebrauch zu tun haben, die der Schulung von Stabsoffizieren sowie von Beamten des diplomatischen Dienstes und ihrer Vorbereitung auf den von England schon damals geplanten zweiten Blockadekrieg gegen Deutschland dienen sollte. Das Werk ist hiernach einem relativ großen Personenkreis zugänglich gewesen. Dies hat naturgemäß dazu geführt, daß nur derjenige Akteninhalt, der bei mehrfacher Prüfung als unschädlich befunden wurde, aufgenommen worden ist. Eine vollständige Klarheit über die britische Blockadepolitik des Weltkrieges und die von ihr angewandten Mittel kann das Werk also nicht vermitteln. Dies um so weniger, weil es zweifellos auch die weitere Aufgabe hat, die in England vielfach angegriffene Politik des britischen Außenamts zu rechtfertigen.

Wenn somit das Werk den Schleier, der bis heute über den englischen Blockadepraktiken im Weltkrieg liegt, noch nicht vollständig lüftet, so ist es doch die bisher wichtigste Quelle für unsere Kenntnis von den Beweggründen, den Zielen sowie den Mitteln der englischen Hungerblockade. Es wird in Zukunft für alle unentbehrlich sein, die sich wie der Staatsmann, der Marineoffizier, der Geschichtsschreiber, der Volkswirt oder der Jurist mit dieser interessanten Phase der englischen Weltkriegspolitik beschäftigen wollen, deren Wesen eine von den europäischen Randneutralen, mit rühmlicher Ausnahme Schwedens, geduldete und gebilligte Verletzung ihrer Rechte auf Fortsetzung des friedlichen Handels mit Deutschland und den überseeischen Ländern sowie ein weitgehendes englisches Zusammenspiel mit den Leitern der Außenpolitik der Vereinigten Staaten ausmacht. Namentlich ergibt sich trotz der Versuche des Werkes, mit Hilfe aller erdenklichen Argumente die englische Seekriegsführung zu rechtfertigen, mit voller Deutlichkeit, daß die englischerseits zur Durchführung der Hungerblockade getroffenen Maßnahmen sowie die Mitarbeit der Neutralen daran[1] völkerrechtswidrig waren.

In den folgenden Ausführungen soll versucht werden, den wesentlichsten Inhalt des Werkes, das einen tiefen Einblick in die englische Seekriegsrechtsauffassung gibt, zusammenfassend darzustellen. Dabei werden, um jedes Mißverständnis zu vermeiden, die englischen Ansichten möglichst sinngemäß wiedergegeben. Auch wo aus Raummangel eine Übersetzung unmöglich war, lehnt sich die Darstellung eng an den englischen Text an. Sie enthält sich dabei jedes Werturteils und will lediglich ein Auszug **des Werkes sein, dessen vollständige Übersetzung wegen seines gewaltigen Umfanges untunlich erscheint**.

Die kritische Würdigung der in dem englischen Werk enthaltenen Rechtsausführungen und tatsächlichen Angaben ist in einer **Einleitung** erfolgt, die zugleich einen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse für die historische Forschung und die Rechtswissenschaft geben soll. Nur in dieser Einleitung, nicht aber, um es noch einmal zu wiederholen, in der darauffolgenden Darstellung des englischen Werkes, hat der Bearbeiter Werturteile gefällt.

Seitenzahlen sind am Ende eines jeden Zitats vermerkt. Wenn sich ein Zitat über mehrere Seiten des Werkes erstreckt, so bezieht sich die Seitenangabe in der Mitte eines Zitats auf das Ende einer Seite des Werkes. In der Einleitung bezeichnen die in Klammern gesetzten Zahlen die Seitenzahl des Zitats in der nachfolgenden deutschen Bearbeitung. Hervorzuheben ist ferner, daß die Überschriften der Einzelabschnitte und Kapitel nicht den englischen Überschriften entsprechen, da die Kürzung

der Gesamtdarstellung eine Zusammenziehung zahlreicher Kapitel des Werkes erforderlich gemacht hat.

Diese Arbeit enthält **nur die erste Hälfte des englischen Werkes** und stellt die Kriegsvorbereitungen sowie den Zeitabschnitt bis zum Herbst 1915 dar. Ein Urkundenanhang mit dem Text der in dieser Zeit erlassenen englischen *Maritime Orders in Council*, der Banngutlisten und der dem Werk beigefügten Tabelle über die Ausfuhrverbote, zu deren Aufrechterhaltung sich die Randneutralen in den Banngutabkommen verpflichteten, ist beigefügt, da er zum Verständnis des Werkes unerläßlich ist.



Anmerkung:

1 Bruns, *Der britische Wirtschaftskrieg und das geltende Seekriegsrecht*, Berlin 1940, beweist in eingehenden Rechtsausführungen die Neutralitätswidrigkeit des Verhaltens der Randneutralen, d. h. der an Deutschland angrenzenden neutralen Staaten im gegenwärtigen Kriege. Das in dem vorliegenden Werk enthaltene Material bestätigt seine Schlußfolgerungen. Siehe auch Buehler, Ottmar, *Neutralität, Blockade und Ubootkrieg in der Entwicklung des modernen Völkerrechts* 1940; Grewe, Wilhelm, *Der dritte Wirtschaftskrieg* 1940; Stoedter, Rolf, *Handelskontrolle im Seekrieg* 1940. ...zurück...



Die britische Hungerblockade

Einleitung

Das im folgenden teils in wörtlicher Übersetzung teils in sinngemäßer Zusammenfassung wiedergegebene **englische Werk über die Hungerblockade** behandelt nicht nur die in ihm aufgeworfenen zahlreichen völkerrechtlichen Fragen vom englischen Standpunkt aus, sondern stellt auch die Tatsachen in einseitiger englischer Beleuchtung dar. Der Leser wird es deshalb begrüßen, wenn ihm durch einen Überblick über die seekriegsrechtliche Lage zu Beginn des Weltkrieges ein objektiver Maßstab für die rechtliche Beurteilung des englischen Vorgehens gegeben wird und wenn eine kritische Sichtung des in dem Werk enthaltenen Tatsachenmaterials seine Aufmerksamkeit auf die für die historische und politische Würdigung der Ereignisse entscheidenden Punkte lenkt.

Zum Verständnis der folgenden Ausführungen ist es für den nicht völkerrechtlich geschulten Leser von Wichtigkeit, sich den **Unterschied zwischen der Blockade im wirtschaftlichen Sinne und der Blockade im Rechtssinn** zu vergegenwärtigen. Unter der ersteren versteht der Sprachgebrauch seit dem Weltkriege: die Gesamtheit der von einem Kriegführenden gegen den Außenhandel seines Gegners, insbesondere gegen die Nahrungsmittelzufuhr der feindlichen Zivilbevölkerung, gerichteten Kriegsmaßnahmen ohne Rücksicht auf deren rechtliche Qualifikation. Eine Blockade im letzteren Sinn ist nur das im ersten Abschnitt dieser Einleitung kurz definierte Recht des Kriegführenden zur See. Die englische Hungerblockade des Weltkrieges war keine rechtliche, sondern nur eine wirtschaftliche Blockade. Sie wurde bis zum März 1915 englischerseits ausschließlich auf das Seebeuterecht und das Banngutrecht gestützt. Ihre im März 1915 vorgenommene Erweiterung wurde als Repressalie gerechtfertigt, d. h. als eine Antwort auf einen angeblich vorausgegangenen deutschen Völkerrechtsbruch, der England von der Einhaltung der seekriegsrechtlichen Regeln gegenüber Deutschland entbinde.



a) Die zu Beginn des Weltkrieges bestehenden prisenrechtlichen Befugnisse der Kriegführenden zur Beschränkung der überseeischen Nahrungsmittelzufuhr der Zivilbevölkerung ihres Gegners

Das zu Beginn des Weltkrieges in Kraft stehende Prisenrecht gab dem Kriegführenden drei Rechte, mittels deren er die seewärtige Nahrungsmittelzufuhr seines Gegners beschränken konnte: das Seebeuterecht, das Blockaderecht und das Banngutrecht. Der wesentliche Inhalt dieser Rechte besteht in folgendem:

1. Das **Seebeuterecht** ermächtigt den Kriegführenden, feindliche Handelsschiffe sowie deren im Feindeigentum stehende Ladung aufzubringen bzw. zu beschlagnahmen[1] und sie sich entschädigungslos anzueignen.

2. Das **Blockaderecht** ermächtigt den Kriegführenden, den Neutralen den Seeverkehr mit feindlichen Häfen unter bestimmten im Prisenrecht genau festgesetzten Voraussetzungen zu verbieten und alle verbotswidrig nach den blockierten Häfen fahrenden oder aus diesen auslaufenden neutralen Handelsschiffe samt ihrer Ladung durch seine vor den blockierten Häfen kreuzenden Seestreitkräfte aufzubringen und sich entschädigungslos anzueignen.

3. Das **Banngutrecht** ermächtigt den Kriegführenden, bestimmte kriegswichtige auf dem Seewege dem Feinde zugeführte Güter als Banngut zu bezeichnen, sie ohne Rücksicht auf ihren neutralen Charakter zu beschlagnahmen und sie sich entschädigungslos anzueignen. Dabei wird zwischen unbedingtem und bedingtem Banngut unterschieden. Zu unbedingtem Banngut dürfen nur solche Gegenstände erklärt werden, die ausschließlich für kriegerische und nicht für friedliche Zwecke bestimmt sind. Gegenstände, die sowohl kriegerischen als friedlichen Zwecken dienen, wie z. B. Nahrungsmittel, können nur auf die Liste des bedingten Bannguts gesetzt werden. Die Bedeutung dieser Unterscheidung liegt darin, daß bei Gegenständen des unbedingten Banngutes der Beweis ihrer Bestimmung nach dem feindlichen Gebiet zur Aneignung ausreicht, während bei Gegenständen des bedingten Bannguts die Aneignung erst dann gerechtfertigt ist, wenn außer dem Nachweis ihrer Bestimmung nach dem feindlichen Gebiet auch noch der Nachweis ihrer Bestimmung für den Gebrauch der feindlichen Streitmacht oder der Verwaltungsstellen des feindlichen Staates von dem Kriegführenden erbracht wird. Nahrungsmittel, die für die Zivilbevölkerung bestimmt sind, waren also nicht als Banngut einziehbar.

Die Aneignung der oben genannten feindlichen und neutralen Schiffe sowie ihrer Ladungen erfolgt im Wege des Prisenverfahrens, das im Regelfall zwei Abschnitte kennt: **1.** die Beschlagnahme des Schiffes und der Ladung als Prise durch die Seestreitkräfte des Kriegführenden auf hoher See, **2.** die Nachprüfung der Rechtsmäßigkeit der Beschlagnahme durch die Prisengerichte des Kriegführenden, welche die Prise entweder für dem Staat verfallen erklären (Einziehungs- oder Kondemnationsurteil) oder die Beschlagnahme aufheben (Freigabeurteil).

Die überseeische Nahrungsmittelzufuhr **für die deutsche Zivilbevölkerung** konnte hiernach von England nur in den beiden folgenden Fällen unterbunden werden: **1.** wenn die Nahrungsmittel im deutschen Eigentum standen und auf deutschen Handelsschiffen befördert wurden, und **2.** wenn die Nahrungsmittel sich an Bord nach deutschen Häfen bestimmter neutraler Handelsschiffe befanden, und England über diese Häfen, nach Entsendung einer Blockadestreitmacht in die Ostsee und die deutsche Bucht, eine den völkerrechtlichen Voraussetzungen entsprechende Blockade verhängt hatte.

Da England bei Kriegsbeginn eine förmliche Blockade über die deutschen Küsten nicht erklärte und nach seinem Entschluß, seine Seestreitkräfte bis zu den äußersten Enden der Nordsee zurückzuziehen, auch rechtmäßigerweise nicht erklären konnte, mußte es, wenn es nicht das

Völkerrecht verletzen wollte, die Verproviantierung der deutschen Zivilbevölkerung durch neutrale Schiffe über deutsche oder Deutschland benachbarte neutrale Häfen dulden. Das Londoner Prisengericht war zur Freigabe aller von britischen Seestreitkräften aufgebrachten neutralen Schiffe mit einer für die deutsche Zivilbevölkerung bestimmten Nahrungsmittelladung verpflichtet. An diese Verpflichtungen hat sich England aber nicht gehalten. Wenn es sich bei Kriegsbeginn nicht mit einem Schlage, sondern nur schrittweise von ihnen lossagte, so sind dafür keine moralischen oder rechtlichen Skrupel, sondern nur taktische politische Erwägungen maßgebend gewesen, insbesondere die Notwendigkeit, die Widerstandskraft und den Widerstandswillen der Neutralen gegenüber diesen Völkerrechtsbrüchen abzutasten. Hierüber läßt das englische Werk keinen Zweifel.



b) Die englischen Vorbereitungen bis zum Ausbruch des Weltkrieges

Als der Weltkrieg ausbrach, lag noch kein sorgfältig ausgearbeiteter systematischer Plan einer Aushungerung der deutschen Zivilbevölkerung in den Schubladen der Londoner Ministerien. Dies war darauf zurückzuführen, daß es sich bei der gegen ein ganzes Volk gerichteten Hungerblockade um ein völlig neuartiges und, wie oben dargelegt, unzweifelhaft völkerrechtswidriges Kriegsmittel handelte. Die englischen **Beratungen über die Führung des geplanten Wirtschaftskrieges gegen Deutschland** zeigen jedoch, daß der Wille, dieses völkerrechtswidrige Ziel zu erreichen, latent vorhanden war und es nur an der klaren Erkenntnis der anzuwendenden Mittel fehlte. In dieser Beziehung wirkten insbesondere die mehr verteidigungsweise Einstellung des Viktorianischen Englands zum Seehandelskriege und die kurz vor Beginn des Weltkrieges stattfindenden seekriegsrechtlichen Konferenzen stark retardierend.

Während des ganzen 19. Jahrhunderts hatte England trotz seiner zeitweise sehr freundschaftlichen Beziehungen zu Frankreich gerade in diesem Lande seinen potentiellen Gegner in einem zukünftigen Seekrieg gesehen. Frankreichs Lage am Atlantik gestattete eine Flankierung der englischen Verbindungswege. Die hergebrachte Überlegenheit der englischen Flotte über Frankreich schien bei dem schnellen Veralten der Kriegsschifftypen nicht mehr unbedingt gesichert. Nach der Entwicklung Englands zum Industriestaat ohne eigene landwirtschaftliche Basis konnte deshalb eine französische Bedrohung der überseeischen Zufuhren sich leicht zu einer tödlichen Gefahr für die Insel entwickeln. Hierzu kam, daß England in der Zeit der *"splendid isolation"* sich überwiegend den europäischen Kriegen ferngehalten und daß die Londoner City unter dem Schutz der Rechte des Neutralen dabei gewaltige Gewinne gemacht hatte.

"Aus diesen Gründen standen die britischen Regierungen allen Ausnahmeansprüchen Kriegführender ständig mit Mißfallen gegenüber und waren während des ganzen Jahrhunderts ziemlich fest in der Unterstützung neutraler Freiheiten. Sie protestierten gegen die französischen Banngutlisten in dem chinesisch-französischen Feldzug und gegen die russischen Banngutlisten im Russisch-Japanischen Krieg, als die russische Regierung Lebensmittel und Treibstoffe zu absolutem Banngut erklärte."[2]

Die Aufnahme der Einkreisungspolitik schuf für England eine völlig neue seestrategische Lage. Bei den Beratungen des englischen Sachverständigen-Ausschusses zur Vorbereitung der seekriegsrechtlichen Themen der **Haager Friedenskonferenz** von 1907 gab die britische Admiralität mit größter Bestimmtheit die Zusicherung, daß die deutsche Flotte die britischen Seeverbindungen nicht ernstlich werde stören können und daß der deutsche Handel vom Meere vertrieben werden würde. Sie begründete dies mit der ungünstigen geographischen Lage Deutschlands:

"Die britischen Inseln liegen wie ein Wellenbrecher, 600 Meilen lang, quer vor dem deutschen Handelsstrom und nichts könnte unserer Aufmerksamkeit entgehen, wenn einmal der Krieg gegen Deutschlands Handel eingesetzt hat."[3]

Der Wechsel des außenpolitischen Kurses hatte eine Abkehr von den den führenden Marine- und Wirtschaftskreisen fast ein Jahrhundert hindurch vertrauten Gedankengängen zur Folge. Dieser Prozeß nahm aber naturgemäß einige Zeit in Anspruch. Es ist deshalb nicht erstaunlich, daß der Sachverständigenausschuß noch die Meinung vertrat, daß England Waren allgemeinen Bedarfes, die nach den Deutschland benachbarten Häfen bestimmt seien, wegen der Schwierigkeit des Beweises einer etwaigen endgültigen Feindbestimmung in der Regel nicht als Banngut einziehen könnte. Da überdies eine Unterbindung der indirekten Zufuhren Deutschlands über neutrale Häfen die Gefahr eines diplomatischen Konfliktes mit den Vereinigten Staaten, dem größten Lieferanten bedingten Bannguts an Deutschland, in sich barg, schien die Blockade, mittels deren man wenigstens alle direkten Zufuhren über die deutschen Häfen zum Erliegen bringen konnte, das einzige unter modernen Verhältnissen noch brauchbare Recht der Kriegführenden zur See zu sein. England stellte also auf der Haager Friedenskonferenz zur allgemeinen Überraschung den Antrag auf Beseitigung des Banngutbegriffes und trat nach der Ablehnung dieses Antrages für eine möglichst einschränkende vertragliche Definition der Banngutlisten ein.

In den Jahren zwischen der Haager Friedenskonferenz und der Londoner Konferenz begann man in England die Möglichkeiten eines Wirtschaftskrieges gegen Deutschland eingehender zu untersuchen. Hatte der Operationsplan von 1905 drei theoretische Kriegsmöglichkeiten: mit Deutschland, mit Frankreich und mit Deutschland und Frankreich ins Auge gefaßt, und hatte man 1906 dem Reichsverteidigungsausschuß nur ganz allgemein mitgeteilt, man beabsichtige die Blockade der deutschen Küsten, so schritt man nach der kurz darauf folgenden Gründung einer Kriegsakademie zur Aufstellung ins Einzelne gehender Pläne. Der im Juli 1908 vollendete erste Plan, der nur noch die Möglichkeit eines Krieges gegen Deutschland vorsah, konzentrierte die Hauptstreitkräfte der Flotte im Kanal und in der Nordsee und wollte zwei Zerstörergruppen ständig vor der deutschen Küste kreuzen lassen, "so daß etwas einer Blockade der deutschen Bucht Ähnliches verhängt worden wäre, wenn man den Plan jemals erfolgreich durchgeführt hätte".[4] Aller Feindhandel in der Nordsee sollte unterbunden werden.

Ungefähr gleichzeitig, im Mai 1908, verlangte Admiral Slade in einem an die britischen Generalkonsulate in Frankfurt, Amsterdam, Antwerpen und Hamburg gerichteten Fragebogen unter Hinweis auf die "wohlbekannte Verwundbarkeit Deutschlands auf Grund seiner überseeischen Zufuhren" Auskunft darüber, ob die Kapazität der benachbarten neutralen Häfen sowie die Leistungsfähigkeit des deutschen Eisenbahn- und Binnenwasserstraßennetzes im Kriegsfall eine Umlenkung des deutschen Außenhandels in Lebensmitteln und Rohstoffen nach den Randneutralen gestatte. Es tritt hier klar zutage, daß ein wesentlicher Zweck der geplanten Blockade die Aushungerung der deutschen Zivilbevölkerung sein sollte.

Noch bevor die Antworten der Generalkonsuln eingegangen waren, mußte die Admiralität ihre Meinung über die wirtschaftlichen Auswirkungen der von ihr geplanten Blockade der deutschen Nordseehäfen äußern. Anlaß hierzu bot die im November 1908 auf Betreiben des Außenamts erfolgte Einberufung eines Ausschusses zur Prüfung der Frage der militärischen Verpflichtungen Englands im Kriegsfall. Vor diesem Ausschuß, der bezeichnenderweise nicht nur die Beistandspflichten gegenüber Belgien prüfte, sondern "fühlte, daß man sich nicht auf eine so enge Untersuchung beschränken könne" und deshalb "in seinem Bericht hauptsächlich die Frankreich im Falle eines deutschen Angriffs zu gewährende Hilfe"[5] behandelte, erklärte die Admiralität, die Folgen der Blockade würden für Deutschland sehr ernst sein, da die Möglichkeiten für eine Umleitung des deutschen Handels nicht sehr hoch angeschlagen zu werden brauchten.

Die Überzeugung, daß Deutschland zwar versuchen würde, der Blockade auszuweichen, daß seine Versuche aber, aller Wahrscheinlichkeit nach, erfolglos bleiben müßten, macht die zwiespältige Stellung erklärlich, die England auf der am 4. Dezember 1908 beginnenden **Londoner Konferenz** in der Frage des Banngutrechts einnahm.

Auf dieser Konferenz, die im Unterschied zu der Haager Friedenskonferenz nicht neues Seekriegsrecht schaffen, sondern das bestehende kodifizieren sollte, trat England, ebenso wie im Haag, für eine möglichst enge Fassung der Banngutlisten ein und erklärte sich auch damit einverstanden, daß wichtige Rohstoffe, darunter Baumwolle, Wolle, Kautschuk und Erze, auf die Liste der kein Banngut darstellenden Waren (Freiliste), gesetzt wurden. "Wir wünschten als größte Seemacht der Welt" - so sagt das Werk zutreffend -, "das Blockaderecht so umfassend wie möglich und das Banngutrecht so schwach zu gestalten, daß es die neutrale Schiffahrt nicht davon abhielte, uns im Kriegsfall Güter zuzuführen. Kontinentalstaaten dagegen, die nur von der Annahme ausgehen konnten, sie würden sich eine vorübergehende und lokale Seeherrschaft sichern, wünschten naturgemäß das Banngutrecht so zu ordnen, daß es sie instand setzen könne, wenigstens etwas von dem wirtschaftlichen Druck auszuüben, den wir mittels der Blockade geltend zu machen beabsichtigten."[6]

Dagegen zeigte sich in dem Verhalten Englands in einer anderen wichtigen Frage des Banngutrechts deutlich seine veränderte politische Stellung und sein Bestreben, gegebenenfalls deutsche indirekte Zufuhren über benachbarte neutrale Häfen zu unterbinden. England vertrat sowohl für das unbedingte wie für das bedingte Banngut auf das entschiedenste die im Sezessionskrieg von den amerikanischen Prisengerichten verfolgte Theorie der fortgesetzten Reise, nach welcher nicht die feindliche Bestimmung des Schiffes, sondern diejenige der Ware für den Banngutcharakter der letzteren entscheidend ist. Das läuft darauf hinaus, daß eine Ware, die ihrer Natur nach Banngut ist, auch auf einem nach einem neutralen Hafen bestimmten Schiff beschlagnahmt werden darf, falls nachgewiesen werden kann, daß sie nach dem Feindgebiet weiterbefördert werden soll, und daß sie - im Falle des bedingten Bannguts - für die feindliche Wehrmacht oder Staatsverwaltung bestimmt ist. Damit verließ England den Boden des klassischen englischen Prisenrechts. "Nach der alten orthodoxen britischen Praxis war Banngut nur einziehbar, wenn es direkt an den Feind adressiert war; nach amerikanischer Praxis genügte es, daß eine starke unwiderlegte Vermutung bestand, daß Banngut auf dem Wege zu einem Feind sei. Unsere Rechtskundigen hatten niemals ausdrücklich diese amerikanischen Urteile über die endgültige Bestimmung des Bannguts bekräftigt. Aber der Ausschuß, der den der Konferenz unterbreiteten Bericht über das britische Recht vorbereitete, stellte klar, daß britische Gerichtshöfe nicht länger auf der strikten Regel bestehen würden: Güter nach neutralen Häfen können nicht unter den Begriff des Bannguts fallen, alle dahingehenden Güter gelten als gleich einwandfrei."[7]

Der Widerspruch Deutschlands, an dem die Londoner Konferenz zu scheitern drohte, erreichte zwar, daß die klassische englische Regel für das bedingte Banngut beibehalten wurde, aber die Annahme der amerikanischen Praxis des Sezessionskrieges für das unbedingte Banngut ließ den Grundsatz der fortgesetzten Reise als Regel erscheinen und nahm dem Deutschland gemachten Zugeständnis viel von seinem Wert. Allerdings wurde die in dem Grundsatz der fortgesetzten Reise liegende Gefährdung des neutralen Handels dadurch in enge Grenzen gebannt, daß die Konferenz die hergebrachte Beweisregel bestätigte, nach welcher die feindliche Bestimmung des Schiffes und damit auch der Ladung nur durch solche Tatsachen bewiesen werden konnte, die von den die Anhaltung und Durchsuchung vornehmenden Seestreitkräften an Bord des Schiffes ermittelt waren.

Das Ergebnis der Konferenz, die **Londoner Deklaration über das Seekriegsrecht vom 26. Februar 1909**, stieß in der englischen Öffentlichkeit auf stärkste Kritik. Den freihändlerischen Anhängern der Politik der *"splendid isolation"* erschien sie als ein verhängnisvoller Eingriff in die Rechte der Neutralen. Die Jingos sahen in ihr einen beklagenswerten Abfall von den bewährten

Grundsätzen des alten englischen Prisenrechtes, der den in der Vergangenheit von der englischen Flotte in kriegsentscheidender Weise geführten Handelskrieg unerträglich erschweren würde. Hinter dem Schleier dieser Kritiken, die das Bild der Debatten des Oberhauses beherrschten, blieben die wahren Gründe, die für eine Ablehnung der *"Naval Prize Bill"* durch ein zum Krieg gegen Deutschland entschlossenes England sprachen, verborgen.

Die verantwortlichen Leiter der Einkreisungspolitik im Außenamt und in der Admiralität wußten sehr wohl, daß die Deklaration "ein Gesetzbuch der Seegewohnheiten" war, "das mit Recht das gemeine Seekriegsrecht genannt werden konnte",[8] daß sie im wesentlichen auf den englischen Präzedenzfällen beruhte und daß die Abweichungen von diesen den Kriegführenden mehr als den Neutralen begünstigten. Sie wußten auch, daß durch die Handelskriegsführung der englischen Flotte in der Vergangenheit noch niemals ein Gegner zu Boden gezwungen worden war, weil vor der Entwicklung des einfuhrabhängigen modernen Industriestaats die Seemacht einen solchen kriegsentscheidenden Einfluß gar nicht ausüben konnte.[9] Aber sie erkannten, daß der von ihnen gegen die deutsche Wirtschaft und Zivilbevölkerung geplante Angriff ein so neuartiges Unternehmen sei, daß er mit den Mitteln des alten Seegewohnheitsrechts nicht durchgeführt werden könne. Ihnen, die die Londoner Deklaration lediglich unter dem Gesichtspunkt ihrer Auswirkungen auf den in Aussicht genommenen Krieg gegen Deutschland betrachteten, mußte es daher als ein glücklicher Zufall erscheinen, daß der Widerspruch des Oberhauses die von der Regierung eingebrachte *"Naval Prize Bill"* zum Scheitern brachte.

In sehr charakteristischer Weise kommen ihre Bedenken gegen die Deklaration in einem Memorandum des Marinesachverständigen des Reichsverteidigungsausschusses, Kapitän Hankey, zum Ausdruck. Hankey geht davon aus, daß England eine nahe Blockade im bisherigen völkerrechtlichen Sinn nur noch über die deutsche Nordseeküste, aber nicht mehr über die deutsche Ostseeküste verhängen könne. Er empfiehlt deshalb, die für die letztere bestimmte Blockadestreitmacht statt in der Ostsee am Eingang des Skagerrak zu postieren und von ihr jedes nach deutschen Häfen fahrende Schiff anhalten zu lassen. Die Blockade soll durch Erlaß einer Banngutliste ergänzt werden, die alle für die deutsche Industrie lebenswichtigen Rohstoffe sowie auch alle ihre Hauptausfuhrgüter(!) enthält. Die Doktrin der fortgesetzten Reise soll auf das schärfste angewandt und eine Weiterversendung über See in die neutralen Länder eingeführter Waren nach Deutschland soll durch ein Netz von Agenten in den neutralen Häfen verhindert werden. Hier werden bereits die Hauptpfeiler des englischen Aushungerungssystems: die völkerrechtswidrige Ausweitung des Banngutrechts zur totalen Einfuhrsperre und die völkerrechtswidrige Banngutkontrolle innerhalb der neutralen Länder in ihren Umrissen sichtbar.

Die Ereignisse zwischen dem Abschluß der Londoner Konferenz und dem Ausbruch des Weltkrieges zeigen, daß die Überzeugung, der Seehandelskrieg gegen Deutschland könne nicht mit den Mitteln des herkömmlichen Seekriegsrechts erfolgreich durchgeführt werden, in London allmählich an Boden gewinnt. Sollten sich doch die beiden Voraussetzungen für die auf der Seekriegsrechtskonferenz von der britischen Admiralität eingenommene Stellung: Möglichkeit einer völkerrechtsmäßigen Blockade der deutschen Küste durch die englische Flotte und Unmöglichkeit einer Umlenkung der deutschen Rohstoff- und Nahrungsmitteleinfuhr nach den benachbarten neutralen Häfen bald als hinfällig erweisen.

Die in der Blockadeproklamation **der Admiralität vom November 1910** für die deutsche Nordseeküste in Aussicht genommene Blockade konnte zwar ebenso wie die im Jahre 1908 geplante als eine völkerrechtsmäßige **Blockade** angesehen werden, weil der Operationsplan für die Flotte vom August des gleichen Jahres die Aufklärungsstreitkräfte vor den deutschen Küsten verstärkte und somit eine Blockadestreitmacht im üblichen Sinn aufrechterhielt. Ja, im Sommer 1911 vertrat die Admiralität im Reichsverteidigungsausschuß sogar den Plan, durch Besetzung Helgolands sowie anderer Inseln an der deutschen Nordseeküste die Blockade zu verstärken und

hielt daran trotz des Widerspruchs der Heeresleitung fest, welche mit einem Expeditionskorps in Frankreich einen Kontinentalkrieg führen wollte. Nach dem Rücktritt des Ersten Seelords Sir Arthur Wilson drang jedoch die Opposition der jüngeren Flaggoffiziere durch, die eine so enge Beobachtung der deutschen Küsten durch Marinestreitkräfte für zu gefahrvoll hielten. Der im Mai 1912 fertiggestellte und bis zum Kriegsbeginn nicht abgeänderte Entwurf eines Operationsplans sah infolgedessen vor, daß die Flotte und die Kreuzerabteilungen bis zu den äußersten Enden der Nordsee zurückgezogen werden und daß häufige Vorstöße in die deutschen Gewässer an die Stelle der ständigen Überwachung der früheren Pläne treten sollten. "Der damalige Chef des Stabes, Admiral Troubridge, scheint zwar gehofft zu haben, daß die nunmehr am Eingang der Nordsee stationierten Beobachtungsstreitkräfte mit den Rechten einer Blockadestreitmacht versehen werden könnten, falls die Londoner Deklaration nicht ratifiziert werde. Das war jedoch ganz unhaltbar. Nicht die Londoner Deklaration, sondern die Pariser Deklaration machte das unmöglich."[10]

Die Ende 1909 eingehenden Antworten der Generalkonsuln auf die Anfrage der Admiralität führten aus, daß die Umleitung des deutschen Handels nach neutralen Häfen keine allzu großen Schwierigkeiten machen werde und daß die Kapazität Rotterdams und Antwerpens zur Aufnahme des vergrößerten Handelsvolumens ausreiche. Der Generalkonsul in Frankfurt, Sir Francis Oppenheimer, faßte dieses Ergebnis mit den Worten zusammen, eine Blockade Deutschlands sei wirkungslos, "wenn nicht die Deutschland benachbarten Neutralen in sie eingeschlossen würden".[11] Die Admiralität trat dieser Auffassung im allgemeinen bei, meinte aber, daß die Berichte der Generalkonsuln die ungeheuren Schwierigkeiten einer Umlenkung nicht genügend berücksichtigten und deshalb die Lage als etwas zu günstig für Deutschland ansähen. Allgemeine Folgerungen, etwa nach Art der in dem Hankeyschen Memorandum angeregten Schaffung einer Banngutkontrolle in allen Deutschland benachbarten neutralen Häfen, scheint sie jedoch aus ihrer Erkenntnis noch nicht gezogen zu haben.

Daß man aber gleichwohl in England in der Einbeziehung der Neutralen in die gegen Deutschland gerichteten Maßnahmen mehr und mehr das wichtigste Problem des geplanten Wirtschaftskrieges erblickte, darüber geben uns die auf Anregung der Admiralität seit 1908 aufgenommenen Vorarbeiten zur **Unterbindung des britischen Handels mit dem Feinde** interessante Aufschlüsse.

Die in dieser Frage federführende Regierungsstelle, das Handelsamt, vertrat in einer Denkschrift die Auffassung, solange die neutralen Häfen offen blieben, seien alle Versuche, die Ausfuhr britischer Waren nach Deutschland und die Einfuhr deutscher Waren nach dem Empire zu beschränken, zum Scheitern verurteilt. Der Handelsstrom werde sich neue, von England nicht kontrollierbare, Wege über die neutralen Häfen suchen. Diese Meinung des Handelsamtes stieß jedoch in dem Regierungsausschuß über die Maßnahmen gegen den Handel mit dem Feind auf Widerspruch. Die Zollverwaltung wies darauf hin, daß eine Kontrolle mittels Ursprungszeugnissen und Verbleibsgarantien möglich sei. Die Marine bestand auf der Ergänzung der von ihr geplanten Blockade durch Maßnahmen gegen den britischen Handel mit dem Feind und deutete an, daß die zur Durchführung der Blockade Deutschlands vorgesehenen Operationen die Schifffahrt von der südlichen Nordsee abschrecken würden. Das Handelsamt beharrte aber auf seiner Meinung, ein allgemeines Verbot des indirekten Feindhandels sei aus verschiedenen Gründen unzweckmäßig. Der Ausschuß konnte sich diesen Bedenken nicht entziehen. Er empfahl zwar, sofort bei Kriegsbeginn die Rechtswidrigkeit des gesamten Handels mit dem Feind zu verkünden und befürwortete die Sperrung aller Ausfuhren an Rohbaumwolle, Gummi, Kohle und Ölfrüchten. Aber er wiederholte doch "das Wesentliche der Warnungen des Handelsamtes bezüglich des indirekten Handels und fügte hinzu, daß dessen Regelung und Kontrolle - wenn beides möglich sein sollte - in enger Beziehung zur hohen Politik stehe".[12]

Der Bericht des Ausschusses wurde im Dezember 1912 vom Reichsverteidigungsausschuß geprüft, der die empfohlenen Maßnahmen billigte. Brennpunkt der sehr lebhaften Debatte war die Frage des

indirekten Handels. "Lloyd George sagte, wenn man den Deutschland benachbarten Neutralen die vollen Rechte der Neutralen gäbe, werde es sich als unmöglich erweisen, überhaupt irgendeinen Wirtschaftsdruck auf Deutschland auszuüben. Wir müßten infolgedessen verhindern, daß sie irgend etwas mehr einführten als sie für ihren eigenen Verbrauch benötigten. Churchill fügte hinzu, daß die Neutralität der *low countries* außer Frage stehe und daß sie entweder als Freunde oder als Feinde behandelt werden müßten. Obwohl der Premierminister der Versammlung warnend vorhielt, daß es eine ernste Sache sei, Neutrale wie Kriegführende zu behandeln, lautete schließlich die Entscheidung:

> Um den größtmöglichen wirtschaftlichen Druck auf Deutschland auszuüben, ist es wesentlich, daß Holland und Belgien entweder unserem Lande völlig befreundet sind, in welchem Fall wir ihren Überseehandel beschränken würden, oder daß sie entschieden feindlich sind, in welchem Fall wir die Blockade auf ihre Häfen ausdehnen würden.

Dieser Beschluß war eine politische Erklärung und sogar als solche zweideutig. Der Ausschuß für Reichsverteidigung entschied, es sei wesentlich, daß die *low countries* Freunde oder Feinde wären und erwog nicht, was geschehen solle, wenn diese wesentliche Bedingung nicht erfüllt würde und diese Länder hartnäckig an einer strengen Neutralität festhielten."[13]

Die Nichterwähnung der Möglichkeit einer strikten Neutralität seitens der Deutschland benachbarten europäischen Neutralen deutet an, daß man sie in England für wenig wahrscheinlich hielt. Man glaubte auf die "völlige Freundschaft" dieser Staaten - wohlgemerkt einschließlich Belgiens, für dessen Neutralität man später das Schwert gezogen zu haben behauptete, - rechnen zu können. Wie richtig diese Annahme war, stellte sich schon bald nach dem Ausbruch des Weltkrieges heraus. Außer Schweden, das seine Politik der nationalen Unabhängigkeit wenigstens in beschränktem Umfang fortzuführen versuchte, gliederten sich die Randneutralen mehr oder minder bereitwillig in die britische Blockadefront ein.



c) Die Beiseiteschiebung der Londoner Deklaration durch die britischen Orders in Council vom 20. August und 29. Oktober 1914

Da die deutsche Handelsflotte sich nach Kriegsbeginn in heimische und neutrale Häfen zurückzog und Großbritannien keine Blockade über die deutschen Küsten erklärte, so blieb das **Banngutrecht** die einzige Waffe Englands zur Unterbindung der überseeischen Zufuhren Deutschlands. Die Beseitigung der Schranken, welche die Londoner Deklaration diesem Recht sowohl hinsichtlich der zum Banngut erklärbaren Waren wie auch hinsichtlich der Feststellung der Feindbestimmung derselben setzte, war deshalb Englands erstes Ziel.

Die Tatsache, daß die Londoner Deklaration nicht ratifiziert worden war, "gab der britischen Regierung nicht die Freiheit, sie vollständig außer acht zu lassen. Britische Vertreter hatten an dem Dokument mitgewirkt und mit Zustimmung der Regierung, die sie ernannt hatte, seine Bestimmungen gutgeheißen. Die britische Regierung war deshalb an den Satz gebunden, daß die in den folgenden Kapiteln enthaltenen Regeln im wesentlichen mit den allgemein anerkannten Grundsätzen des Völkerrechts übereinstimmten, denn das war in der einleitenden Bestimmung der Deklaration gesagt und war ein wesentlicher Teil von ihr. Die Deklaration war nicht nur eine Gesetzeskodifikation, sondern auch eine Erklärung britischer Seepolitik. Kein Teil der britischen Verwaltung hatte die Deklaration einem anderen aufgezwungen und seine Opposition überwunden. Die militärischen und politischen Mitglieder hatten zeitweise in Fragen technischer Einzelheiten nicht übereingestimmt, aber sie waren sich über das Instrument als Ganzes einig gewesen. In der Tat hatte die Admiralität sie entschiedener und nachdrücklicher als das Außenamt bekräftigt, denn sie

hatte die Deklaration so gut wie unverändert in das *Naval Prize Manual* aufgenommen."[14] Hierzu kam, daß die amerikanische und die französische Regierung darauf drängten, die Deklaration für anwendbar zu erklären, und daß zur Klarstellung des von den Prisengerichten anzuwendenden Rechtes eine Entscheidung darüber, welche Teile der Deklaration verbindlich seien und welche nicht, unbedingt erforderlich war.

Zur Beratung über diese Frage rief das Außenamt, das ebenso wie die Admiralität gegen eine nachträgliche Ratifikation der Deklaration war, eine Ressortkonferenz zusammen.

Da sich die Befürchtungen einer Unterbrechung der britischen Seeverbindungen durch deutsche Handelszerstörer nicht bewahrheitet hatten, so war es "sehr unwahrscheinlich, daß britische Frachter durch neutrale verdrängt werden würden und die Konferenz brauchte deshalb nicht zu erwägen, ob es politisch zweckmäßig sei, die besonderen Vorrechte des neutralen Handels aufrechtzuerhalten".[15] Sie beschloß deshalb, die Doktrin der fortgesetzten Reise auch auf Ladungen bedingten Bannguts anzuwenden. Ausschlaggebend hierfür war ein sich kurz darauf als unrichtig erweisendes Gerücht. "Die Admiralität glaubte, daß die deutsche Regierung damals die Lieferung aller Nahrungsmittel im Lande kontrollierte und der Innenminister zeigte, daß dadurch eigentlich jeder deutsche Nahrungsmittelhändler zu einem Staatslieferanten würde. War dem so, so konnten nach den Bestimmungen der Deklaration alle an Deutschland adressierten Nahrungsmittel als absolutes Banngut behandelt werden."[16]

Die auf Grund der Konferenzberatung erlassene ***Order in Council* vom 20. August 1914**, in der England erklärte, die Londoner Deklaration während des Krieges, abgesehen von einzelnen Abänderungen, einzuhalten, hob tatsächlich deren wichtigsten Bestandteil, die Regelung des Banngutrechts, auf. Zunächst wurden an Stelle der Banngutlisten der Deklaration die von England am 4. August erlassenen Banngutlisten für maßgebend erklärt und dadurch indirekt das Recht beansprucht, sie ohne Rücksicht auf die in der Deklaration enthaltene Freiliste ins Ungemessene zu erweitern. Sodann verkündete die Order, "daß jeder genügende Beweis, der eine Vermutung für die Beförderung bedingten Bannguts an die feindlichen Streitkräfte oder an eine feindliche Verwaltungsstelle begründe, zu lässig sei. Diese Ausnahme war außerordentlich wichtig, denn nach der Deklaration wurden die Schiffspapiere als endgültige Beweise für die Bestimmung von Schiff und Ladung angesehen. Von nun an war es der britischen Regierung freigestellt, die Einziehung einer Ladung bedingten Bannguts zu verlangen, wenn ihre Agenten im Ausland solche Beweise herbeischaffen konnten, die ein unparteiisches Gericht überzeugten, daß die Ladung eine fernere Feindbestimmung habe.... Am wichtigsten von allen war jedoch die Klausel 5, die erklärte, daß bedingtes für den Gebrauch des feindlichen Staates oder der feindlichen Wehrmacht bestimmtes Banngut der Einziehung unterliege, ohne Rücksicht auf den Hafen, für den das Schiff bestimmt war und den Hafen, in welchem die Ladung gelöscht werden sollte."[17]

Über die *Order in Council* vom 20. August 1914 haben **diplomatische Verhandlungen zwischen England und Amerika** stattgefunden, welches die nicht erweiterte Anerkennung der Londoner Deklaration durchzusetzen versuchte. Diese Verhandlungen sind zu Unrecht als ein Beweis für die Absicht der Vereinigten Staaten angesehen worden, sich aufrichtig für die Rechte der Neutralen gegen die Übergriffe der Kriegführenden einzusetzen. In Wirklichkeit waren die Beweggründe und Ziele des amerikanischen Verlangens ganz andere.

"Der Zusammentritt des Kongresses stand bevor, und soweit das Staatsdepartement beurteilen konnte, bereiteten sich die politischen Manager in beiden Häusern darauf vor, großen Lärm wegen der Londoner Deklaration zu schlagen und diese als einen Freibrief amerikanischer Rechte hinzustellen, den keine amerikanische Regierung aufgeben dürfe. Es war deshalb von äußerster Wichtigkeit für die amerikanischen Minister, diesem Angriff zuvorzukommen und sich als ebenso eifrig für die Deklaration von London zu zeigen wie die Senatoren und Kongreßmitglieder, welche

ihnen Schwierigkeiten zu machen versuchten."[18]

Der englische Botschafter Sir Cecil Spring-Rice riet, den amerikanischen Wünschen entgegenzukommen, um den Kongreß zu beruhigen und den Anhängern eines amerikanischen Waffenembargos den Wind aus den Segeln zu nehmen. Sir Edward Grey schloß sieh diesen Erwägungen an und teilte dem amerikanischen Botschafter Page mit, England könne die Londoner Deklaration, nachdem sie vom Parlament abgelehnt worden sei, nicht unter dem Druck einer fremden Macht annehmen. Gleichwohl sei er bereit, auf die dem Gewohnheitsrecht entsprechende Doktrin der fortgesetzten Reise für bedingtes Banngut zu verzichten. Er behalte sich jedoch vor, diesen Verzicht für solche Länder rückgängig zu machen, die der feindlichen Wehrmacht als Versorgungsbasis dienten und werde auch die Liste für das unbedingte Banngut auf alle für die feindliche Wehrmacht nützlichen Gegenstände erweitern. Ein diesem Angebot entsprechender Entwurf einer neuen *Order in Council* und der Entwurf einer neuen englischen Banngutliste, welche die schon am 21. September erstmals erweiterte Banngutliste wesentlich vergrößerte, wurden übergeben.

Noch bevor die britischen Vorschläge in Washington eintrafen, hatte Lansing, dem es nur auf die formale Annahme der Londoner Deklaration ankam, vorgeschlagen, England solle die Deklaration als Ganzes annehmen, aber den Begriff der Waren, "die ausschließlich für den Krieg verwendet werden", erweiternd auslegen. "Mr. Lansing schlug also vor, die britische Regierung solle sich verpflichten, die Deklaration zu beobachten und solle später die Liste des unbedingten Bannguts so lange erweitern, bis sie jeden Handelsartikel, den sie anzuhalten wünsche, umfasse. Die Doktrin der fortgesetzten Reise könnte dann gegen alle auf der Liste stehenden Ladungen angewandt werden und das Ganze könnte als ein Verfahren in Gemäßheit der Bestimmungen der Deklaration gelten."[19]

So verlockend dieser Ausweg auch schien, so zweifelhaft war es, ob er zur Legalisierung der geplanten Hungerblockade ausreichte. Wich Lansing doch damit "dem aus, was die Gedanken der britischen Beamten am meisten beschäftigte. Falls wir seiner Anregung folgten, würde er dann später damit einverstanden sein, daß seine eigenen Argumente zur Rechtfertigung einer Erklärung von Nahrungsmitteln, Futtermitteln, Textilien und Brennstoffen zum unbedingten Banngut benutzt würden"?[20]

Um die britischen Bedenken zu überwinden, regte Lansing ein, wenigstens der Form nach, noch weit schärferes Vorgehen gegen die Neutralen an, als es der britische Entwurf einer *Order in Council* vorsah. Er machte den "aufbauenden wenn auch sehr unpraktischen Vorschlag",[21] zunächst die Londoner Deklaration anzunehmen und dann ohne Bezugnahme auf die Deklaration in einer späteren Proklamation neutrale Häfen, die dem Feinde als Versorgungsbasis dienten, soweit der Bannguthandel in Frage stehe, als feindliche Häfen zu erklären. "Hieraus kann geschlossen werden, daß Lansing die Berechtigung der britischen Regierung, den indirekten Handel Deutschlands zu kontrollieren, anerkannte und daß er gewillt war, eine harte und willkürliche Ausübung der Kriegsrechte zu entschuldigen, falls nur die britische Regierung die Deklaration annehmen würde."

Obwohl die Lansingsche Anregung sachlich durchaus auf das gleiche herauskam, wie der britische Vorbehalt, auf Güter, die nach neutralen dem feindlichen Heer als Versorgungsbasis dienenden Häfen bestimmt seien, die Doktrin der fortgesetzten Reise weiter anzuwenden, glaubte man englischerseits, sie ablehnen zu müssen. "Man war nämlich entschlossen, sogleich nach Erlaß der neuen Order mit den neutralen Regierungen zu verhandeln, um die Zusicherung eines Verbots der Ausfuhr eingeführter Lebensmittel, Textilien und Metalle zu erlangen. Diese Zusicherungen wurden tatsächlich als Ergänzungen der Order angesehen und wenn die Ministerien ihre Erlangung nicht als wahrscheinlich angesehen hätten, würde die Order ganz andere Bestimmungen enthalten haben."[22]

Der britische Vorbehalt erschien hiernach dem Außenamt als Druckmittel auf die Neutralen bei den

in Aussicht genommenen Verhandlungen, welche die Banngutfrage aus dem rein rechtlichen auf das politische Gebiet verschieben sollten, unentbehrlich. Grey erklärte deshalb, er könne keine weiteren Zugeständnisse machen und werde die neue *Order in Council* verkünden. Lansing fügte sich der britischen Entscheidung. Er zog seinen Vorschlag, die Londoner Deklaration solle von den Kriegführenden angenommen werden, zurück.

Nach dieser amtlichen britischen Darstellung handelt es sich bei den britisch-amerikanischen Verhandlungen im September/Oktober 1914 über die vorbehaltlose Annahme der Londoner Deklaration lediglich darum, einen drohenden Sturm im amerikanischen Kongreß zu beschwichtigen und den durch die britischen Seekriegsmaßnahmen geschädigten amerikanischen Wirtschaftskreisen Sand in die Augen zu streuen. England sieht ein, daß sein unverrückbares Ziel, durch Abschneidung aller Lebensmittelzufuhren die Hungerblockade über Deutschland zu verhängen, mit den bisherigen Mitteln des Seekriegsrechts nicht zu erreichen ist, und daß deshalb neue Wege durch direkten Druck auf die Neutralen beschritten werden müssen. Es wünscht andererseits, dem Staatsdepartement eine freundliche Geste zu machen. Der tatsächlich inhaltslose Verzicht auf die Doktrin der fortgesetzten Reise für bedingtes Banngut[23] erlaubt ihm, den amerikanischen Wünschen entgegenzukommen, während gleichzeitig durch die Verknüpfung dieses Verzichts mit einem dehnbaren Vorbehalt[24] zur Einschüchterung derjenigen Neutralen, die ihre Handelsbeziehungen mit Deutschland fortsetzen wollten, der Ausgangspunkt für eine erhebliche Verschärfung des Wirtschaftskrieges gewonnen wird. Die amerikanische Diplomatie erkennt das britische Ziel, ist aber weit davon entfernt, es zu bekämpfen, sondern überbietet sich in Vorschlägen zur Knebelung des neutralen Handels, die selbst über das, was England als völkerrechtlich zulässig und politisch tragbar ansieht, hinausgehen. Sie erhält dafür die britische Zensur: moralisch einwandfrei, aber unpraktisch.



d) Der Aufbau des englischen Kontrollapparates

Durch die Ausweitung des Banngutbegriffes in den britischen Banngutlisten - die Banngutliste vom 21. September 1914 erklärte Kupfer, Blei, verschiedene Eisenerze, Gummi und Häute, die alle auf der Freiliste der Londoner Deklaration standen, zu bedingtem, die Banngutliste vom 29. Oktober 1914 erklärte die oben genannten Metalle und Gummi sowie Nickel und Aluminium zu unbedingtem Banngut - wurde in britischen Augen ein großer Teil des Seehandels der Deutschland benachbarten Neutralen banngutverdächtig. Den mit der Banngutkontrolle beauftragten britischen Seestreitkräften fiel damit die Aufgabe zu, an Hand der Schiffspapiere bei den meisten der nach den Häfen der Randneutralen bestimmten Schiffsladungen zu ermitteln, ob sie an den Feind weitergesandt werden sollten oder nicht.

Da eine so umfassende Aufgabe von den Kontrollstreitkräften allein nicht gelöst werden konnte, sagte sich **England**, wie bereits erwähnt, in der *Order in Council* vom 20. August von dem in der Rechtssprechung seiner Prisengerichte entwickelten Satz los, eine Aufbringung könne nur auf Grund solcher belastenden Tatsachen erfolgen, die an Bord des Handelsschiffes selbst ermittelt seien und **verlegte die Kontrolle von der See auf das Land**. "Von Anbeginn war es deshalb für jeden Interessierten offenkundig, daß unsere Rechte auf Unterbindung des Handels mehr in Whitehall als auf See ausgeübt werden würden, daß die Flotte wenig mehr als ein Polizist oder Kontrolleur des neutralen Handelsverkehrs sei und daß es Sache der Zentralbehörden wäre, diejenigen Tatsachen über Ladungen und Empfänger zu ermitteln, die bestimmend dafür waren, welche Zurückhaltungsrechte wir rechtmäßig ausüben konnten."[25]

Die zentrale Kontrollinstanz wurde der **Banngutausschuß**, "das große ausführende Organ der Blockade".[26] Er tagte im Außenamt und setzte sich aus Vertretern der Admiralität, des Außenamts,

des Handelsamts und des Kommissars beim Londoner Prisengericht *(Procurator General)* zusammen. Seine Entscheidungen wurden auf Grund der ihm vorgelegtem Berichte der Überwachungsstreitkräfte über die vorgenommenen Anhaltungen und Durchsuchungen getroffen. Ein weiterer, durch Verfügung der Admiralität gebildeter Ausschuß, der **"Ausschuß zur Beschränkung der Feindzufuhr"** diente als Zentralstelle für die Beweise, die über die Feindbestimmung nach neutralen Häfen bestimmter Schiffsladungen auf Grund der täglichen Berichte der britischen Konsuln über die neutralen Schiffs- und Warenbewegungen sowie auf Grund sonstiger Informationen gesammelt werden konnten. Auch dieser Ausschuß setzte sich aus Vertretern der Admiralität, des Außenamts und des Handelsamts zusammen. Schließlich bildeten Monatsberichte über die Wirtschaftslage in Deutschland, die auf Grund einer genauen Prüfung der deutschen Zeitungen und der Veröffentlichungen der deutschen Wirtschaftsverbände zusammengestellt wurden, eine wichtige Nachrichtenquelle.

Das Nachrichtenmaterial über die Bewegung der einzelnen Warenpartien und über die Zuverlässigkeit der als Empfänger bezeichneten Firmen floß zunächst recht spärlich. Es gestattete den Beobachtungsstreitkräften bis in den Oktober hinein nur die Aufbringung von vier Schiffen. "Dagegen war die Zahl der angehaltenen und untersuchten Schiffe beträchtlich und das System, auf Grund dessen neutrale Schiffe untersucht und freigegeben wurden, verursachte ein gewisses Maß von Verzögerung. Wenn die Kontrolloffiziere feststellten, daß ein Schiff Waren bedingten oder unbedingten Bannguts nach einem neutralen Land beförderte, so sandten sie es sogleich zwecks eingehender Überprüfung zum nächsten Hafen. Diese wurde dort von den Zollbehörden vorgenommen, die die Ladung telegraphisch dem Außenamt mitteilten. Der Gesandte des betreffenden neutralen Staats wurde dann aufgefordert, eine **Garantie gegen die Wiederausfuhr** zu geben. Da der Gesandte eine solche Garantie nicht ohne vorherige Verhandlungen mit seinen Regierungsstellen, die ihrerseits den Fall prüfen mußten, geben konnte, so ist es leicht verständlich, daß oft mehrere Wochen vergingen, bis eine Garantie beigebracht und das Schiff freigegeben werden konnte."[27]

Weit schneller gelang es, Klarheit über die Entwicklungstendenzen des neutralen Handels als Ganzen zu gewinnen. Der Ausschuß zur Beschränkung der Feindzufuhr kam auf Grund des von ihm geprüften Materials der ersten drei Kriegsmonate zu dem Ergebnis, daß die europäischen Neutralen ständig neue Ausfuhrverbote erließen, um ihre Länder vor den infolge der Desorganisation des Welthandels drohenden Rohstoffverknappungen zu bewahren, daß aber gleichwohl der indirekte Feindhandel über die Neutralen, besonders in Lebensmitteln ständig zunehme, und sein Zentrum, nicht wie ursprünglich angenommen in Holland, sondern in Skandinavien, vor allem in Schweden habe. Diese Erkenntnis ließ es als eine der vordringlichsten Aufgaben der britischen Blockadepolitik erscheinen, durch Verhandlungen mit den Regierungen der Randneutralen die deutsche Zufuhr überseeischer Erzeugnisse durch diese Länder zu unterbinden. Die damit dem Außenamt gestellte Aufgabe wurde als so bedeutsam angesehen, daß im **Außenamt** eine neue Abteilung, die **Banngutabteilung errichtet** wurde, deren Leitung Sir Eyre Crowe übernahm, "wahrscheinlich der weitsichtigste und fähigste Beamte der britischen Verwaltung".[28] Dirigent der Abteilung wurde Parker, Referent für Italien und die Schweiz Craigie, Referent für Holland und Skandinavien Sargent.



e) Die Banngutabkommen mit den Randneutralen

Sogleich nach Erlaß der *Order in Council* vom 29. Oktober 1914 begann die Banngutabteilung des Außenamts Verhandlungen mit den Randneutralen: Holland, Norwegen, Schweden, Schweiz und Dänemark. In den im Laufe des Novembers an diese Länder gerichteten **Memoranden** machten die alliierten Regierungen[29] "ihr Recht geltend, den Durchgang von Banngut durch neutrale Länder

nach Deutschland zu verhindern. Die letzte *Order in Council* habe erklärt, wie das Recht ausgeübt werden würde. Da das Streben der Alliierten aber dahin ginge, durch das Anhalten des Bannguts auf hoher See Handel und Industrie der Neutralen nicht lahmzulegen, so wünschten sie eine Regelung des Verfahrens. Sie schlügen deshalb vor: **1.** daß die neutralen Regierungen die Ausfuhr aller auf unseren Banngutlisten stehenden Waren verböten, und **2.** daß die Regierungen selbst oder Firmen von gutem Ruf von jetzt ab die Adressaten aller Banngutladungen sein sollten. Wenn diese Bedingungen erfüllt würden, so würden sich die Alliierten dafür verbürgen, daß neutrale, Banngut befördernde Schiffe nur so lange zurückgehalten würden, als es zur Prüfung ihrer Papiere erforderlich sei."[30]

Die Memoranden **verlangten also von den Neutralen, daß sie die für fast alle wichtigen eingeführten Waren** bei Beginn des Krieges **erlassenen Ausfuhrverbote**, die ausschließlich eigenen wirtschaftlichen Interessen dienten und deren allmähliche Wiederaufhebung nach der Normalisierung des Schiffahrtsverkehrs bevorstand, **im Interesse Englands als eine einseitig gegen Deutschland gerichtete Blockademaßnahme für die Dauer des Krieges aufrechterhalten** und auf alle von England als unbedingtes oder bedingtes Banngut bezeichneten Gegenstände ausdehnen sollten. Die britische Regierung war sich dabei vollständig darüber im klaren, daß ihre Vorschläge den Neutralen einen Verzicht auf die ihnen in dem Haager Neutralitätsabkommen verbrieften Rechte auf unbehinderte Fortsetzung des gesamten Warenhandels ihrer Staatsangehörigen mit den Kriegführenden zumuteten. Sie hielt es aber für unwahrscheinlich, daß sich die Neutralen auf ihr "leeres legales Recht", die Einfuhr und Wiederausfuhr von Banngut frei und ungehindert zu lassen, berufen würden, "denn die *Order in Council* gab klar zu verstehen, daß der Anspruch der Neutralen auf freien Bannguthandel durch eine Erklärung beantwortet werden würde, das neutrale Land, dessen Regierung diese Freiheit in Anspruch nähme, sei eigentlich eine Versorgungsbasis und würde entsprechend behandelt werden".[31]

Die **Stellungnahme der neutralen Regierungen** war nicht einheitlich, obwohl sie letztlich alle mit mehr oder weniger bedeutsamen Vorbehalten in die britischen Vorschläge einwilligten. Am entgegenkommendsten verhielten sich Holland und Norwegen. Ihr Verhalten ist so charakteristisch für diese beiden dem englischen Wirtschaftssystem weitgehend eingegliederten Länder, daß die englische Darstellung der Verhandlungen in ihren wesentlichsten Punkten kurz wiederholt werden soll.

"Im Herbst 1914 sah **die niederländische Regierung** einen langen und heftigen Kampf zwischen den Zentralmächten und Ententemächten voraus und war deshalb entschlossen, Handel und Politik soweit wie möglich zu trennen, die Pflicht zur Neutralerhaltung des Landes durch Vermeidung aller Streitigkeiten mit einer der kriegführenden Gruppen zu übernehmen und zu erfüllen und es den großen Handels- und Schiffahrtsmagnaten zu überlassen, das Nationaleinkommen durch Anpassung des Handels an die herrschenden Umstände so gut es ging aufrechtzuerhalten. Der erste Schritt dazu war schon geschehen. Gerade bevor Sir Alan Johnstone die Vorschläge der britischen Regierung[32] vorlegte, erfuhr das Außenamt, daß eine große Handelsgesellschaft auf Veranlassung der niederländischen Regierung gebildet worden war, und daß diese Gesellschaft die Regierungsstellen von vielen Pflichten entlasten würde, die sie in den ersten Kriegsmonaten übernommen hatten."[33]

Sir Francis Oppenheimer, der britische Handelsattaché im Haag, zweifelte nicht daran, "daß diese Handelsgesellschaft ein wirksameres Kontrollorgan als irgendeine Regierungsstelle sein würde. Nachdem Sir Eyre Crowe alles, was er zu sagen hatte, angehört hatte, war er überzeugt".[34] Als daher der englische und der französische Gesandte am 18. November 1914 das Memorandum der Alliierten[35] überreichten, erläuterten sie dieses dahin, daß die niederländische Regierung der Adressat aller Nahrungs- und Futtermittel sowie des Petroleums und Kupfers, und daß der neue, Überseetrust genannte Handelsausschuß der Adressat aller anderen Banngutladungen sein solle. Der holländische Außenminister Loudon antwortete in einer Note vom 4. Dezember zunächst

ausweichend. Er hob darin eingangs mit Recht hervor,

> "daß ein Abkommen der vorgeschlagenen Art zwischen einer neutralen Regierung und einer Gruppe der Kriegführenden nicht mit einem strikten neutralen Verhalten vereinbar sein würde.... Wenn die Regierung einer solchen Verabredung zustimme, so werde sie Partei in einem System verschleierter Garantien, das den Eintritt bedingten Bannguts in das Land verhindern werde",

und wies dann darauf hin,

> "daß die interessierten Kreise selbst die einfachste und wirksamste Methode zur Überwindung der Schwierigkeiten der Lage entdeckt hätten... der Niederländische Überseetrust sei eine Gesellschaft, die in erster Linie gebildet sei, um als Zwischenglied ohne Dazwischentreten der Regierung für das Land notwendige Banngutartikel einzuführen".[36]

Nach längeren Unterredungen mit dem Außenminister erlangte der englische Gesandte die Überzeugung, daß die niederländische Regierung bereit sei, die Wiederausfuhr von Getreide, Reis, Kupfer und Petroleum zu verbieten und als Adressat aller Ladungen aus diesen Waren aufzutreten, weitere Verantwortlichkeiten aber nicht übernehmen wolle. Der Überseetrust müsse Empfänger, Verteiler und Garant aller anderen Banngutladungen werden. Der Trust sei nach den Worten Loudons "eine Gesellschaft, die durch ihre Zusammensetzung und die gegenseitige Verantwortlichkeit ihrer Mitglieder die höchsten Garantien der Lauterkeit und des guten Glaubens böte".[37]

Die daraufhin mit dem Trust eingeleiteten Verhandlungen verliefen reibungslos, da dessen Präsident, Herr van Vollenhoven, eifrig bestrebt war, zu einem Abkommen mit der britischen Regierung zu gelangen. Nur in einem Punkt bestand der Trust auf einer Abänderung der britischen Forderungen. "Er könne der Ernennung eines britischen Trustmitglieds nicht zustimmen, denn er würde dann gezwungen, auch einen deutschen Vertreter aufzunehmen. Er war jedoch bereit, daß Sir Francis Oppenheimer als britischer Sekretär des Trustes aufträte. Wenn sie später aufgefordert würden, einen deutschen Sekretär zu ernennen, so würden sie antworten, sie seien dazu bereit, sobald die Menge der deutschen Korrespondenz der britischen entspräche. Herr van Vollenhoven willigte auch ein, daß Sir Francis Oppenheimer alle Geschäfte der Gesellschaft und alle Statistiken über den Rheintransit beaufsichtige."[38]

Am 26. Dezember wurden die Vereinbarungen mit der holländischen Regierung durch einen Notenwechsel bestätigt. Ein vom Handelsattaché unterzeichneter, an den Trust gerichteter Brief über die Verpflichtungen, die diese Gesellschaft zu übernehmen hatte, war beigefügt. Die Holländer nahmen sie praktisch ohne Änderungen an. In letzter Minute erhob zwar Loudon Einwendungen gegen eine Klausel, welche die britischen Vereinbarungen mit dem Trust zum Bestandteil des Notenwechsels machte. Diese Bedenken wurden jedoch, dank des energischen persönlichen Eingreifens van Vollenhovens, durch eine sachlich bedeutungslose stilistische Änderung beseitigt.

Noch schneller als die Eingliederung Hollands in die britische Blockadefront gelang die Herstellung eines Einvernehmens mit **Norwegen**, wo die politische Führung und die maßgebenden Handelskreise förmlich wetteiferten, sich der britischen Kontrolle zu unterwerfen.

Bereits am 3. August berichtete der britische Gesandte Mr. Findlay, "daß der König von Norwegen eine Kabinettssitzung einberufen hätte, und daß er die Minister, nachdem er ihnen mitgeteilt habe, er erwarte ein deutsches Ultimatum, dazu gedrängt hätte, sich für England zu erklären. Dies war nach des Königs Meinung die einzige Möglichkeit, die Lebensmittelzufuhr des Landes zu sichern

und es gegen einen Angriff Schwedens zu garantieren".[39] Erst nach Verhandlungen mit Schweden, die zu einer gegenseitigen vertraglichen Verpflichtung zur Aufrechterhaltung der Neutralität, und zum Nichtangriff führten, gab Norwegen eine Neutralitätserklärung ab. "Die norwegischen Regierungsstellen waren jedoch darauf bedacht, nachzuweisen, daß ihr Abkommen mit Schweden nur ein skandinavisches Abkommen sei und ihre natürliche Sympathie für Großbritannien nicht einem höheren politischen Interesse untergeordnet habe. Dies zeigte sich darin, daß während die norwegisch-schwedischen Verhandlungen noch im Gange waren, der Minister des Auswärtigen, Ihlen, Mr. Findlay die von seiner Regierung angeordneten Küstenverteidigungsmaßnahmen erklärte und den Gesandten über die Verteilung der norwegischen Seestreitkräfte und über die Zwecke und Lage zukünftig anzulegender Minenfelder unterrichtete. Einen Verteidigungsplan bis ins einzelne einer Regierung darzulegen, mit der Norwegen nicht durch ein Bündnis oder eine Militärkonvention verbunden war, war ein außerordentlicher Vertrauensbeweis."[40]

Die Stimmung der Handelskreise war so antideutsch, daß Mr. Findlay in einem Gesandtschaftsbericht eine Lockerung der englischen Banngutkontrolle anregen konnte:

> "Was Norwegen angeht, wage ich anheimzustellen, seinen Interessen in jeder Weise entgegenzukommen, solange es seine gegenwärtige Politik, die Banngutzufuhren nach Deutschland mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln zu entmutigen, befolgt. Ich bin nicht in der Lage, eine Garantie dafür zu geben, daß absolut nichts aus Norwegen seinen Weg in jenes Land findet, aber das Leck wird klein sein und solange es klein bleibt, erscheint sein mögliches Dasein ein geringeres Übel zu sein, als die Schaffung eines Gefühls des bösen Willens, das sicherlich nur das Leck vergrößern wird..."[41]

Dieses Bewußtsein des nicht genügend anerkannten Wohlverhaltens und vielleicht auch eine gewisse Gereiztheit über die englische Proklamation der Nordsee zum Kriegsgebiet vom 2. November 1914, die in den skandinavischen Ländern den Verdacht erregt hatte, England beabsichtige, die Seeverbindungen zwischen Skandinavien und Amerika abzuschneiden, veranlaßte den norwegischen Außenminister Ihlen, das alliierte Memorandum dilatorisch zu behandeln. In seiner nach mehrfachem Drängen erteilten Antwort erwiderte er vorwurfsvoll, die britische Regierung habe die norwegischen Verbote bereits als wirksame Schranke einer Wiederausfuhr von Waren nach Deutschland anerkannt, und es seien deshalb keine weiteren Verhandlungen notwendig.

Als die Alliierten in einem zweiten Memorandum darauf hinwiesen, daß sich die norwegischen Ausfuhrverbote nicht mit den britischen Banngutlisten deckten, insbesondere nicht bezüglich wichtiger Metalle wie Kupfer, Aluminium, Nickel, Blei und Eisenerz, antwortete Herr Ihlen, die norwegische Regierung würde "die Wiederausfuhr eingeführter Metalle verbieten, falls ihr Recht, Ausnahmen zuzulassen und das Recht des Handels in Banngutwaren mit den übrigen skandinavischen Ländern anerkannt würde. Wenige Tage nach dieser Antwort Herrn Ihlens verbot die norwegische Regierung tatsächlich die Ausfuhr von Kupfer, und die Nachfragen der Banngutabteilung über Umfang und Sinn des Verbotes wurden alle zufriedenstellend beantwortet. Herr Ihlen deutete auch an, daß andere Verbote folgen würden und versprach, daß die gewährten Ausnahmen den alliierten Regierungen mitgeteilt werden würden, um ihren sachverständigen Beratern die Prüfung der Bestimmung der Ausnahmeladungen zu ermöglichen".[42] Dem Ausfuhrverbot für eingeführtes Kupfer folgten im Laufe des Dezember solche für Aluminium, Nickel, Blei und Jute. Der Erlaß weiterer Beschränkungen wurde für den Fall des Verdachts heimlicher Ausfuhren nach Deutschland in Aussicht gestellt. "Um das Jahresende war die norwegische Liste der Ausfuhrverbote so umfassend, daß die Vorschläge des alliierten Memorandums nicht mehr weiter verfolgt wurden."[43]

Auf Anregung Findlays ging man gleichzeitig englischerseits dazu über, mit den verschiedenen Erwerbszweigen und Handelshäusern einzeln zu verhandeln. Dieses "verwickelte Geschäft, mit den

führenden Industrien in Norwegen Verträge zu schließen, brachte notwendigerweise das Land als Ganzes in die Bahn der britischen Handelspolitik und begründete einen vorherrschenden britischen Einfluß. Dank dieses wachsenden Einflusses war die britische Regierung später in der Lage, nicht nur eine Kontrolle über die norwegischen Metallmärkte, sondern über die großen nationalen Industrien und Einkommensquellen zu errichten..."[44]

Die **politische und rechtliche Würdigung der Banngutabkommen** wird zweckmäßigerweise **die amtliche englische Darstellung** ihrer Ziele und Auswirkungen zum **Ausgangspunkt** der Betrachtung wählen.

Die Banngutabkommen vom Dezember 1914 nehmen hiernach "einen wichtigen Platz in der Geschichte des Seekrieges" ein. "Sie bildeten ein originales System zur Unterscheidung zwischen schädlichem und unschädlichem Banngut, und sie begründeten eine internationale Maschinerie zur Anwendung der alten Doktrin der fortgesetzten Reise."[45]

"Im August 1914 hatte die Flotte ein genau umschriebenes theoretisches Recht, in gewissen vorgeschriebenen Fällen an Neutrale adressiertes Banngut zu beschlagnahmen. In der Praxis war dieses Recht nutzlos, weil die Marine-Offiziere weder die Befugnisse noch die Mittel hatten, die von ihnen untersuchten Ladungen diskriminatorischen Prüfungen zu unterwerfen. Ende Dezember 1914 wurde jede untersuchte Ladung einer Reihe von Prüfungen unterzogen und die neutralen Regierungen Europas arbeiteten dem Wesen nach mit uns bei ihrer Anwendung zusammen." Man kann bezweifeln, ob die Rechte eines Kriegführenden jemals vorher in so kurzer Zeit so sehr gestärkt worden sind...

Im November 1914 hatten die neutralen Regierungen die Ausfuhr gewisser Waren lediglich im eigenen Landesinteresse verboten. Ende Dezember hatten sie, unter Vorbehalten, die sich aus den Besonderheiten ihres eigenen Handels ergaben, versprochen, daß diese Verbote dauernde sein sollten." Eine vergleichende Übersicht über diese Verbote zeigt, "daß die Abkommen als Ganzes genommen eine große Schranke gegen Deutschlands überseeische Zufuhren an Getreide und gegen die meisten seiner Fleischzufuhren aufrichteten. Abgesehen davon waren die in dem ursprünglichen Memorandum besonders erwähnten Banngutartikel - Petroleum, Kupfer, Aluminium, Nickel und Gummi - entweder auf den neutralen Verbotslisten oder wurden auf ihrem Weg zum Feind vom Niederländischen Überseetrust angehalten."[46]

Der Gang der Verhandlungen war in allen Ländern im wesentlichen gleich. "Die Neutralen waren um ihre Zufuhren besorgt und waren infolgedessen geneigt, unseren Wünschen entgegenzukommen."[47] "Jeder neutrale Minister eröffnete die Verhandlung durch eine Aufzählung der Haager Regeln, die in der Tat die Neutralen von jeder Verpflichtung, die Wiederausfuhr von Banngut nach den Kriegführenden zu unterbinden, befreien. Diese Erklärungen über ihre Unabhängigkeit wurden jedoch in brauchbare Abkommen umgewandelt, und zwar in frei vereinbarte, denn es ist unmöglich, in irgendeiner Urkunde irgendeine Drohung mit der Anwendung von Zwang zu entdecken."[48]

Vielleicht **das wichtigste der durch die Banngutabkommen erreichten englischen Ziele war die Aufhebung der Unterscheidung zwischen bedingtem und unbedingtem Banngut**. "Nach ihrem Abschluß wurden die neutralen Verbotslisten eine Probe, die gegen alle Arten von Banngut ohne Unterschied angewendet wurde, und da diese neutralen Listen damals alle wesentlichen Getreidearten und Nährstoffe umfaßten, so wurden Lebensmittel in der Praxis ebenso streng wie militärisches Banngut behandelt. Dies war das erste wirklich erfolgreiche Manöver des Feldzugs, das Manöver, das die feindliche Bevölkerung in das Theater des Wirtschaftskriegs brachte."[49] "Von nun an konnten weder Lebens- noch Futtermittel durch Holland zum Feinde befördert werden. Das Abkommen fegte also jene künstlichen Unterscheidungen zwischen zivilen und militärischen

Verbrauchern beiseite, Unterscheidungen, die es den kriegführenden Regierungen auferlegten, zu entdecken, ob ein Faß Mehl in einer Feldkantine oder in eines Bürgers Küche verbacken, ob eine Futterladung von dem Schlachtroß eines Kavalleristen oder dem Karrengaul eines Händlers gefressen würde. Es ist wahr, daß die Trennungslinie zwischen bedingter und unbedingter Bannware von nun an mehr verdunkelt als ausradiert war, aber da das erste Abkommen eine Vereinbarung von Geschäftsleuten war, um alle Feindzufuhren anzuhalten, ohne den neutralen Handel durch eine Häufung von Zurückhaltungen und gerichtlichen Klagen zu ruinieren, so kann es als erster praktischer Wirtschaftskriegsplan angesehen werden."[50]

Diese Tatsache entging nicht einmal der mit England sympathisierenden amerikanischen Regierung. Führte diese doch in ihrer Note vom 28. Dezember 1914 aus, "daß, wie es in der Tat auch der Fall war, unter dem bestehenden System nicht zwischen bedingtem und absolutem Banngut unterschieden würde, und daß wir nicht mehr den geringsten Versuch machten, um festzustellen, ob nach Deutschland adressierte Nahrungsmittel für die bewaffnete Macht des Feindes bestimmt seien oder nicht".[51]

Die englische Darstellung legt hiernach mit anerkennenswerter Offenheit dar, **daß England in den Banngutabkommen das geeignete Mittel für den von ihm geplanten Krieg gegen die deutsche Zivilbevölkerung gefunden hatte**. Um ein Ergebnis zu erzielen, das es mittels der Kontrolle des neutralen Handels durch seine eigenen Seestreitkräfte rechtmäßigerweise nicht erreichen konnte, bediente es sich der neutralen Regierungen als Gehilfen. Erst dadurch, daß sich diese zur aktiven Mitwirkung an der englischen Aushungerungspolitik herbeiließen, wurde die Verproviantierung der deutschen Zivilbevölkerung durch neutrale Schiffe über neutrale Häfen unmöglich gemacht.

Es ist auch keineswegs so, daß Deutschland etwa durch Einführung staatlicher Bewirtschaftungsmaßnahmen die Unterscheidung zwischen den für die Wehrmacht und den für die Zivilbevölkerung bestimmten Lebensmitteln erschwert und England dadurch einen Anlaß zur Unterbindung der Lebensmittelzufuhr für die deutsche Zivilbevölkerung gegeben hätte. Die im Februar 1915 erlassenen deutschen Verordnungen zur Bewirtschaftung von Brotgetreide waren nicht die Ursache, sondern, wie das englische Werk selbst stolz hervorhebt,[52] eine Auswirkung der Banngutabkommen vom Dezember 1914.

Um die Bedeutung dieser selbst zugegebenen Tatsache zu entkräften, wird in dem Werk folgende Feststellung über die deutschen Verordnungen getroffen:

> "Gewiß, die feindliche Armee entging den von uns auferlegten Wirtschaftsbeschränkungen, denn die Wirkung der oben betrachteten Verordnungen war es, die Vorräte des deutschen und österreichischen Volkes zu verringern und den Armeen ihren Bedarf an Metallen, Nahrungsmitteln, Ölen und Treibstoffen zu sichern. General Falkenhayn sagt bestimmt, daß die Armeen die Knappheit erst viel später spürten. Die Gegenwehr des Feindes gegen unsere ersten Maßnahmen wirtschaftlichen Drucks war jedoch kostspieliger als er es damals glaubte. Denn der Widerstand wurde dadurch geleistet, daß man das deutsche Volk zwischen die Armeen und die wirtschaftlichen Waffen schob, die wir gegen diese gerichtet hatten, und so die Zivilbevölkerung das auferlegte Leiden tragen ließ."[53]

Diese Feststellung tut der Wahrheit bewußt Gewalt an. Statt entsprechend den Regeln des Völkerrechts die Zufuhr aller nicht für die deutsche Wehrmacht bestimmten Lebensmittel unbehindert zu lassen, sperrt England mit Hilfe der Neutralen die gesamte überseeische Lebensmitteleinfuhr Deutschlands und behauptet dann, diese Maßnahme habe sich nur gegen die deutsche Wehrmacht gerichtet. Wenn die Zivilbevölkerung darunter zu leiden habe, so sei das allein Schuld der deutschen Regierung, die durch die Bewirtschaftung der Lebensmittel die Zivilbevölkerung gegen den Willen Englands zwischen die Armee und die gegen diese gerichteten

englischen Maßnahmen schiebe. Ein solcher englischer Cant wird in der Tat nur noch dadurch überboten, daß England zur Erreichung seines Ziels, mit Hilfe der Neutralen die Unterscheidung zwischen bedingtem und unbedingtem Banngut zu beseitigen, die *Order in Council* vom 29. Oktober 1914 erließ, in der als großes Zugeständnis an die Neutralen feierlich auf die Anwendung der Doktrin der fortgesetzten Reise auf bedingtes Banngut verzichtet, nach außen hin also eine größere Respektierung der neutralen Rechte als bisher versprochen wurde.

Der Abschluß der Banngutabkommen durch die neutralen Regierungen war eine eindeutige Verletzung des Neutralitätsrechts, das den Neutralen den Erlaß von diskriminatorischen Ausfuhrverboten verbietet, die einseitig einen der Kriegführenden auf Kosten des anderen begünstigen sollen. Weit wichtiger als die Völkerrechtswidrigkeit der Banngutabkommen ist jedoch, daß es für das deutsche Volk eine schmerzliche Enttäuschung bildete, daß befreundete Völker, mit denen es teils Jahrhunderte, teils wenigstens mehrere Menschenalter hindurch in Frieden gelebt hatte, während seines Kampfes um Sein oder Nichtsein den völkerrechtswidrigen Plan der Aushungerung der deutschen Zivilbevölkerung aktiv unterstützten. Die Enttäuschung darüber war um so nachhaltiger, als sich, wie die englische Darstellung bestätigt, zunächst nirgends eine Neigung zu einem energischen Widerstand gegen die englischen Zumutungen zeigte. Es bedarf wohl keiner Worte, daß die während des Weltkrieges gesammelten trüben Erfahrungen zur kritischen Haltung des deutschen Volkes gegenüber der Neutralität der Randneutralen in dem zweiten ihm aufgezwungenen Existenzkampfe gegen England in erheblichem Maß beigetragen haben.

Wenn man nach den Ursachen der Nachgiebigkeit der neutralen Regierungen fragt, die in so seltsamem Gegensatz zu der festen Haltung steht, die viele der fraglichen Staaten in der Vergangenheit gegenüber englischem Druck gezeigt haben, so wird man sie außer in der Abhängigkeit von überseeischen Zufuhren vornehmlich in einem Zerfall der völkischen staatstragenden Substanz erblicken müssen. Dieser war am weitesten in Holland und Norwegen fortgeschritten, während er in Schweden, das sich später aus den Fesseln des englischen Aushungerungssystems löste und in der Schweiz, in der sich ebenfalls, wenn auch in bedeutend schwächerem Maße, Gegenströmungen bemerkbar machten, noch in den Anfängen stand.

Holland und Norwegen befanden sich vollständig unter der Herrschaft von Handelsoligarchien, in denen die Gefühle des Nationalstolzes und der Selbstbehauptung durch ein rein kommerzielles Denken in den Hintergrund gedrängt worden waren. Sie hatten sich der englischen Staatsauffassung der nachviktorianischen Verfallzeit verschrieben, die das englische Werk treffend folgendermaßen definiert:

> "In demokratischer Praxis sind die Bürger eines Staates Personen, welche sich zu einem losen Verband zur Verwaltung ihrer nationalen Belange und zur Verteilung der Gewinne zusammengeschlossen haben",[54]

und fühlten sich deshalb als geistige Außenposten des Angelsachsentums, gewissermaßen als englische Handelsfaktoreien auf dem Kontinent. Charakteristisch hierfür ist die in jedem sich als unabhängigen Machtkern fühlenden Staat unmögliche Theorie der Trennung von Staat und Außenhandelspolitik, durch welche die holländische Regierung ihre Zustimmung zu den Banngutabkommen zu rechtfertigen suchte. In Wirklichkeit trat hier die Handelsoligarchie, welche die Geschicke dieses Landes lenkte, hinter der demokratischen Fassade hervor und übernahm als Niederländischer Überseetrust in der Form einer privaten Handelsgesellschaft offen die von ihr bis dahin dem unter ihrer Kontrolle stehenden staatlichen Apparat überlassene Leitung der Außenpolitik.[55]

f) Der Beginn der englischen Banngutstreitigkeiten mit den Vereinigten Staaten

Die Beziehungen der beiden angelsächsischen Mächte während des Weltkrieges sind von sachkundiger Seite so oft einer tiefschürfenden Prüfung unterzogen und die darauf bezüglichen Tatsachen von amtlicher und privater Seite in so umfassendem Maße der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden, daß ihre Darstellung in dem englischen Werke keine sensationellen Enthüllungen mehr bringen kann. Sie ist aber gleichwohl von großem Reiz und auch für den Sucher nach der geschichtlichen Wahrheit von hohem Wert, weil sie ein anschauliches Bild davon gibt, wie man während des Weltkrieges in London auf Grund der Berichte der britischen Botschaft in Washington die **maßgebenden amerikanischen Persönlichkeiten** und die Triebfedern ihrer Entscheidungen, vor allem die vorherrschenden Strömungen in der amerikanischen Öffentlichkeit und Wirtschaft beurteilte.

Aus den Äußerungen des Präsidenten **Wilson** bei Kriegsbeginn, insbesondere aus seiner ersten Unterredung mit dem britischen Botschalter Sir Cecil Spring-Rice, in der er erklärte, ein Sieg Deutschlands werde einen Zusammenbruch seiner Lieblingsideen zur Folge haben, war bekannt, "daß er mehr mit den Alliierten als mit den Zentralmächten sympathisierte".[56] Gleichwohl veranlaßte ihn der verzehrende Wunsch, den Friedensstifter zu spielen, den Anhängern der Zentralmächte in den Vereinigten Staaten entgegenzukommen. "Die Annahme, daß Präsident Wilson streitsüchtigen und zänkischen Noten an die englische Regierung seine Genehmigung gab,[57] um sich die deutschen Wahlstimmen zu sichern, würde unfair sein, aber es ist schwer einzusehen, wie er die deutsche Partei auf seine Seite hätte bringen können, ohne offen die amerikanische Mißbilligung der dem neutralen Handel von einem Kriegführenden auferlegten Beschränkungen zu erklären. Das Geschrei dieser Partei war daher neben vielen anderen ein Einfluß, der den Präsidenten in den Streit mit Großbritannien hineinzwang."[58]

Ein wesentlicher Bestandteil der von Wilson geplanten Friedensregelung sollte die allseitige Annahme des Grundsatzes der Freiheit der Meere sein, d. h. ein Verzicht der Kriegführenden auf die Ausübung des Prisenrechts gegenüber neutralen Schiffen und Ladungen. "Ein unmittelbarer Streit mit der britischen Regierung war zwar nicht eine notwendige Folge dieser Politik des Präsidenten, es war jedoch für ihn fast unmöglich, allem was zur Verschärfung des Wirtschaftsfeldzuges gegen Deutschland geschah, zuzustimmen und dann später, ohne Warnung auf Annahme seiner weitreichenden und umstürzenden Pläne seitens der kriegführenden Mächte zu dringen. Sein Entschluß, den neutralen Handel von nahezu allen ihm jemals auferlegten Beschränkungen zu befreien, ließ deshalb eine einleitende Opposition gegen die bestehende Praxis vorhersehen, möglicherweise nicht gerade die schließlich angenommene Art der Opposition, aber jedenfalls Opposition."[59]

Bei der Beurteilung aller dieser einen Konflikt begünstigenden Momente muß man aber stets im Auge behalten, "daß Präsident Wilson von dem Augenblick an, in dem er die Unvermeidbarkeit eines offenen Streits erkannte, entschlossen war, er soll harmlos bleiben. Er war immer so behutsam, daß viele seiner Absichten nur durch Schlußfolgerungen zu ahnen sind, aber über seine Entschlossenheit, daß der angloamerikanische Streit niemals etwas Gefährlicheres würde als ein Austausch von Argumenten, kann wenig Zweifel bestehen. Das läßt sich aus Dokumenten, die spater geprüft werden, beinah beweisen."[60] Im Gegensatz zu Wilson nahm der amerikanische Staatssekretär **Bryan** von vornherein eine streng neutrale Haltung ein. "Mr. Bryan war ein Mann geringer Bildung und Belesenheit, der sich durch Beherrschung der Sprache der Bibel zu einem guten Volksredner ausgebildet hatte und so viel von ihrem Text beherrschte, daß er niemals um ein Zitat aus den Psalmen, den Propheten und der Offenbarung verlegen war. Die Doktrin, zu der sich Mr. Bryan bekannte, war Weltfriede und Nächstenliebe, und es unterliegt keinem Zweifel, daß er Krieg, Blutvergießen und Gewalt ehrlich verabscheute. In allem, was jedoch politische Manöver betraf, war Mr. Bryan der verschlagenste Mensch."[61] Er versuchte, "in jeder aufkommenden

Streitfrage den Tadel auf beide Seiten gleich zu verteilen. Dabei war es im allgemeinen für ihn vorteilhaft, den Nachdruck auf alle die Fragen zu legen, in denen seiner Meinung nach die Alliierten zu tadeln waren, denn die amerikanische Sympathie für die Alliierten hielt er für sehr gefährlich für seinen Ruf."[62]

"Es war deshalb für die Alliierten ein Glück, daß der einzige Streit zwischen ihren Regierungen und derjenigen der Vereinigten Staaten sich darum drehte, ob Großbritannien das Völkerrecht einhielt oder nicht. Hierfür hatte der Präsident wenig Interesse und Mr. Bryan fehlte die Sachkenntnis. Die Folge war, daß diese Angelegenheiten dem Rechtsberater des Staatsdepartements **Mr. Lansing** überlassen wurden, der sehr viel weniger als der Präsident und Mr. Bryan mit politischen Manövern beschäftigt war.... In seiner Eigenschaft als Privatmann sympathisierte Mr. Lansing mit den Alliierten und wünschte nicht, daß sich ein Streit mit ihnen zu einem politischen Zank entwickelte."[63]

Die Rückwirkungen des Krieges auf den amerikanischen Außenhandel und damit indirekt auf **die öffentliche Meinung** waren nicht einheitlich. Die Baumwolldepression hielt an und auch das Einkommen aus Kupfer sank beträchtlich, so daß die Stimmung in den Baumwollstaaten des Südens und den Kupferstaaten des Westens erheblich zu wünschen übrigließ. Dagegen war die Getreideausfuhr gestiegen. Gleichwohl wurde dadurch das Mißtrauen in den amerikanischen Weizenstaaten gegen die britischen Seekriegsmaßnahmen nicht beseitigt. "Man konnte zwar allerlei zur Verteidigung unserer Abkommen mit den Neutralen sagen, aber nichts konnte verschleiern, daß sie tatsächlich die alten Unterscheidungen zwischen bedingtem und unbedingtem Banngut aufhoben, indem sie eine gleiche Schranke gegen beide erhoben. Die amerikanischen Farmer und Viehzüchter und deren Vertreter im amerikanischen Kongreß standen naturgemäß einer Politik, die Lebensmittel den anderen Klassen des Bannguts gleichstellte, außerordentlich kritisch gegenüber."[64] Am auffallendsten war die Absatzsteigerung in der Kriegsindustrie, die aber gerade in weiten Kreisen der amerikanischen Öffentlichkeit Mißfallen erregte und zu der Forderung nach einem Waffenembargo führte, "aus der ehrlichen Empörung heraus, daß menschliches Leiden zu einer Quelle von Handelsgewinnen gemacht wurde und ihre eigenen Landsleute die Gewinner waren."[65]

Wenn gleichwohl die amerikanische Volksmeinung überwiegend alliiertenfreundlich blieb, so war das der nahen Verwandtschaft der beiden Völker zuzuschreiben. "Ein Zwist zwischen den Vereinigten Staaten und Großbritannien ist ein Zwist, den das Nationalgefühl notwendigerweise mildern wird - und dieser mildernde und lindernde Einfluß - den kein Staatspapier analysiert und der sich gleichwohl ständig zeigt - war die wirkliche Erklärung dafür, warum ein Streit, der so gefährlich zu sein und soviel Zündstoff zu enthalten schien, niemals die praktische Handhabung der Blockade behinderte, warum die Streitigkeit tatsächlich ein rotes Licht, ein Warnungssignal, aber niemals ein Hindernis war."[66]

Was die britische Regierung am meisten fürchtete, war die Bildung einer Einheitsfront der Neutralen unter amerikanischer Führung. Der naheliegendste Weg hierzu war das Eingreifen des Staatsdepartements in die britischen Banngutverhandlungen mit den Randneutralen. "Zweifellos wäre es dazu in der Lage gewesen, denn wenn irgend etwas sicher ist, so ist es das, daß ein bloßes Geflüster der amerikanischen Gesandten in Europa die neutralen Regierungen sehr steif und schwierig gemacht hätte."[67] Wie die von Sir Cecil Spring-Rice vorgenommenen Sondierungen zeigten, bestand aber **amerikanischerseits keine Neigung** zu einem Zusammengehen mit den Neutralen. Im Gegenteil, "als ob man die Absicht, allein zu handeln noch schärfer hätte betonen wollen, wurde der amerikanische Botschafter in London scharf gerügt, weil er einige technische Fragen über Beschlagnahme von Banngut mit den skandinavischen Gesandten in London diskutiert hatte".[68]

"Das Staatsdepartement wich in der Folgezeit niemals von der einmal eingeschlagenen Linie ab.

Alle Vorschläge zur Bildung eines neutralen Bundes, die später in Washington ventiliert wurden, waren Vorschläge zur Vermittlung zwischen den Kriegführenden, - ihre Vermengung mit streitigen Fragen des Banngut- und Neutralitätsrechts wurde niemals gestattet."[69]

Auf Grund dieser Beurteilung der führenden amerikanischen Politiker und der Haltung der amerikanischen Öffentlichkeit hielt England seine Stellung in den Banngutstreitigkeiten mit den Vereinigten Staaten für sehr stark und war von vornherein entschlossen, **keinerlei Zugeständnisse zu machen**. Es beantwortete die erste Beschwerdenote vom 8. November 1914 über die Zurückhaltung einiger nach neutralen Häfen bestimmter amerikanischer Ladungen überhaupt nicht und verhielt sich auch gegenüber der zweiten Note des Staatsdepartements vom 28. Dezember 1914, die in grundsätzlichen Ausführungen, aber in außerordentlich freundlicher Form das gesamte Verfahren der britischen Banngutkontrolle (Banngutabkommen, schwarze Liste, Untersuchung in Kontrollhäfen usw.) beanstandete, ablehnend. Hierin wurde es durch die Berichte der Washingtoner Botschaft über die wahre Meinung des Präsidenten bestärkt. Sir Cecil Spring-Rice, der sich sehr verächtlich über die "chaotischen" Zustände im Staatsdepartement äußerte, war "überzeugt, daß die amerikanische Regierung die Note für ein Manöver und nicht für eine Herausforderung hielt. Seine Urteile, aus denen sich die Stimmung der amerikanischen Regierung besser abschätzen läßt als aus dem bloßen Text einer von so vielen Personen zusammengestellten Note, sollten der Reihe nach in seinen eigenen Worten angeführt werden:

> Einige ernste Proteste werden gegen Handlungen erhoben werden müssen, die man den amerikanischen Interessen für abträglich hält. Aber die allgemeine Stimmung innerhalb und außerhalb der Verwaltung ist sympathisch, und begreift allgemein die wahre Natur des Kampfes.
>
> Es besteht hier der Eindruck, daß Sie diese Regierung für unfreundlich halten. Das ist gewiß nicht der Fall, obgleich ihr Verhalten, d. h. ihr amtliches Verhalten das so erscheinen läßt. Sie muß amerikanische Interessen verteidigen und sich für das einsetzen, was sie für amerikanische Rechte hält. Aber sie wünscht sicherlich nicht, unnötige Schwierigkeiten hervorzurufen und England in seinen Selbstverteidigungsmaßnahmen zu hemmen."[70]

In einer Unterredung vom 11. November "teilte der Präsident unserem Botschafter mit: neunzig Prozent der Bevölkerung unterstützten die Alliierten. Wenn man sich daran erinnert, daß der Präsident so unendliche Mühe darauf verwandte, daß seine Politik eine bloße Konsequenz, oder praktische Anwendung der öffentlichen Meinung, so wie er sie verstand, sei, so ist seine Behauptung nicht ohne Bedeutung.

Man kann natürlich sagen, daß diese Äußerung des Präsidenten nur eine Zufallsbemerkung war. Aber es scheint ganz unmöglich, die Wichtigkeit des Privatbriefs so zu verkleinern, den er einige Tage vor Übergabe der Protestnote in Whitehall an Sir Cecil Spring-Rice richtete, denn dieser Privatbrief ist tatsächlich ein Eingeständnis, daß der Präsident dem amtlichen Streit wenig Bedeutung beimaß.

> Ich hoffe und glaube, schrieb er, daß wir diese Angelegenheiten, wenn wir sie in dieser freimütigen und vernünftigen Weise behandeln, ohne ernste und dauernde Verlegenheiten bearbeiten werden. Wenn die Fäden sich verwickeln, so müssen wir sie geduldig entwirren."[71]

Diese Zusicherungen des Präsidenten erlaubten es England, den amerikanischen Protest durch zwei Noten vom 7. Januar und 11. Februar 1915 mit sachlich bedeutungslosen theoretisierenden Ausführungen zu beantworten.

Der Entschluß des Präsidenten Wilson, die britische Hungerblockade zu dulden, ist nicht nur daraus zu entnehmen, daß er es unterließ, seinem Protest gegen die Sperrung der Lebensmittelzufuhr für die deutsche Zivilbevölkerung **über neutrale Häfen** Nachdruck zu verleihen. Er zeigt sich auch in der Lauheit, mit der das Staatsdepartement den einzigen Versuch behandelte, durch ein neutrales Schiff für die deutsche Zivilbevölkerung bestimmte Lebensmittel direkt **nach einem deutschen** Hafen zu befördern.

Infolge der Terrorisierung des neutralen Handels durch das englische Kontrollsystem war der direkte überseeische Verkehr der Neutralen mit deutschen Häfen schon seit den ersten Kriegsmonaten so gut wie lahmgelegt. Erst Anfang 1915 fand sich ein amerikanischer Getreidemakler zu dem Wagnis bereit, ein neutrales Schiff, die ***Wilhelmina***, mit einer Getreideladung offen nach Hamburg zu senden. Nach der prompt erfolgenden Beschlagnahme der Ladung in Falmouth (7. Februar) verlangte das Staatsdepartement zwar unter Hinweis auf die klare Rechtslage und die britische Praxis in der Zeit vor dem Weltkriege die Freigabe. Es verfolgte den Fall aber nicht ernstlich, obwohl er von grundsätzlicher rechtlicher und von größter wirtschaftlicher Bedeutung war, sondern ging im Gegenteil eifrig den Gerüchten nach, die die englische Botschaft über die Abladerfirma ausstreute. "Es leitete eine Untersuchung ein, über die es uns privatim unterrichtete und überzeugte sich davon, daß Messrs. Green nur die Strohmänner und Agenten einer zum Zweck der Finanzierung der *Wilhelmina* und ihrer Ladung gebildeten Gesellschaft seien. Die Leiter dieser Gesellschaft konnten nicht entdeckt werden, aber die ermittelten Tatsachen bestärkten den Verdacht, daß Dr. Dernburg das Unternehmen organisiert hatte.... Nachdem er lange genug gewartet hatte, um sich über das Ergebnis zu vergewissern, verlor Mr. Bryan das Interesse an der Sache und das Staatsdepartement ging sogar so weit, ein Versprechen abzugeben, daß der Fall sich nicht wiederholen würde."[72]

Die hier kurz zusammengefaßte englische amtliche Darstellung über den Beginn der englisch-amerikanischen Streitigkeiten über die Rechte der Neutralen ist, wie abschließend festgestellt werden darf, geeignet, die **Wilsonlegende** erheblich zu berichtigen. Der Charakter des Streits als Scheinkampf, der Deutschland und der amerikanischen Öffentlichkeit eine Unparteilichkeit vortäuschen sollte, die in Wirklichkeit nicht bestand, tritt klar zutage. Die Unaufrichtigkeit der Wilsonschen Politik ist so augenfällig, daß sogar das englische Werk mit folgenden Worten darauf hinweist:

"Das war in der Tat das Eigenartige der Lage. Die entschiedensten Herausforderungen und die provozierendsten Dokumente wurden wiederholt von einer Regierung überreicht, die uns möglicherweise freundlicher als irgendeine andere neutrale Regierung in der Welt gegenüberstand."



g) Verschärfung der Hungerblockade um die Jahreswende 1914/15

Der Abschluß der Banngutabkommen Anfang Dezember 1914 bildete den Ausgangspunkt für neue Verschärfungen der englischen Hungerblockade. Zunächst erfolgte eine **Erweiterung der Banngutlisten**.

"In den meisten unserer großen Seekriege war es der britischen Regierung möglich gewesen, Banngut anzuhalten, ohne den Handel scharfen Beschränkungen zu unterwerfen, denn im 17. und 18. Jahrhundert legten die Völkerrechtskenner die anerkannte Doktrin als ein Recht aus, Quartiermeistervorräte, Artillerie- und Schiffsausrüstungen in die Banngutklauseln der Handelsverträge aufzunehmen. Banngut war so im allgemeinen und auch in den besonderen Verträgen zwischen den großen Seemächten definiert. Seine Anhaltung war also eine Maßnahme mit sehr beschränkten Zwecken, die nur durch Blockaden und Repressalien zu allgemeinen Plänen

zur Ausübung wirtschaftlichen Drucks erweitert wurde. In der letzten Woche des Jahres 1914 veröffentlichte die Regierung eine Banngutliste, die dem Wesen nach alle diese alten Schranken beiseite fegte und den begrenzten Plan der Kriegsbefehle der Admiralität in eine sehr viel umfassendere Kriegsmaßnahme umwandelte."[73]

Eine Vergrößerung der Zahl der als Banngut beschlagnahmten Gegenstände wurde ferner auch dadurch erreicht, daß man **Gegenstände mit einwandfreier neutraler Bestimmung mit der fadenscheinigen Begründung zum Banngut zu stempeln suchte**, ihre Einfuhr ermögliche die Ausfuhr anderer Gegenstände nach dem Feinde. Die Grundlage zu dieser völlig willkürlichen Erweiterung des Banngutbegriffs war schon in den Banngutabkommen selbst gelegt worden. Drei der mit den nördlichen Neutralen abgeschlossenen Abkommen enthielten "eine Klausel, in welcher wir ein Recht zur Anhaltung von Halb- und Fertigfabrikaten beanspruchten, wenn sie aus Banngutmaterial bestanden. Im dänischen Abkommen war eine Klausel, in der wir das Recht forderten, abnorme Einfuhren von Banngut anzuhalten, wenn sie heimische Ausfuhren derselben Art freimachten. Da ein beträchtlicher Teil des gewöhnlichen Handels zwischen modernen Staaten in Waren besteht, welche unter die allgemeine Bezeichnung der Halb- und Fertigfabrikate fallen, und da der Wiederausfuhrhandel, welcher bei einer Ausdehnung des nationalen Handels automatisch wächst, eng mit der Verfügung überschüssiger Einfuhren verknüpft ist, so wurde in diesen Abkommen in der Tat ein Recht auf Kontrolle des gewöhnlichen Handelsverkehrs beansprucht und zugestanden. Der Kürze halber sollen von nun an Güter der ersten Art **abgeleitetes Banngut** *(derivative contraband)* und Güter der zweiten Art **stellvertretendes Banngut** *(substitute contraband)* genannt werden."[74]

Ungefähr gleichzeitig nahm der Banngutausschuß ein **strengeres Kontrollverfahren** durch **Einführung des Systems der schwarzen Listen** an. "Er hatte nun eine Liste von ungefähr dreitausend Firmen vor sich, die zur einen oder anderen Zeit mit dem Feinde Geschäfte geschlossen hatten und in den ersten Monaten des Jahres wurde praktisch jedes Schiff zurückgehalten, wenn es Sendungen für irgendeine auf der Liste stehende Firma an Bord hatte. Dieses Verfahren hat, so darf gesagt werden, jede Beschwerde, die die Neutralen gegen uns erhoben, erschwert. Es erhitzte die Streitigkeit mit der amerikanischen Regierung, verbitterte unsere Beziehungen zu Schweden und verursachte Mr. Findlay in Norwegen ernste Sorgen. Wenn auch zweifelhafte Rechtsauslegungen uns entschuldigten, so wurden die Zurückhaltungen doch ganz ehrlich als Bruch von Treu und Glauben angesehen."[75] Die dagegen von den Neutralen erhobenen Beschwerden waren nur zu verständlich. "Ihre Reedereidirektoren willigten ein, ihre Schiffe nach Kirkwall zur Prüfung zu senden und kamen, so gut sie konnten, der Klausel der Oktober-*Order in Council* über die Nennung der Namen der Empfänger nach. Diese Einwilligung wurde dann als eine Art Stützpunkt dafür benutzt, um größeren Druck auf sie auszuüben, denn ihre Schiffe wurden in den von ihnen freiwillig angelaufenen Häfen zurückgehalten und die von ihnen benannten Empfänger dienten als Rechtfertigung, um ihnen neue Einschränkungen aufzuerlegen."[76] Schließlich ging der Banngutausschuß sogar dazu über - lediglich zum Zwecke der Terrorisierung der Neutralen -, **gewisse Ladungen** wie Kupfer und Gummi **auch dann zurückzuhalten, wenn** die neutralen Empfänger gar nicht auf der schwarzen Liste standen und **keinerlei Anhaltspunkte für eine Wiederausfuhr nach Deutschland vorhanden waren.** Alles dies geschah unter Außerachtlassung des Wortlauts der Banngutabkommen, in welchen sich England verpflichtet hatte, nicht in die Einfuhr solcher Güter einzugreifen, für welche von den Neutralen Ausfuhrverbote erlassen worden waren; ein Verhalten, das die schwedische Regierung mit einem scharfen Protest und der Drohung, das Abkommen als hinfällig zu betrachten, beantwortete.

Unabhängig von dem allmählichen Ausbau der völkerrechtlichen Befugnis der Banngutbeschlagnahme zur völkerrechtswidrigen totalen Einfuhrsperre hatte die Admiralität durch eine ohne Wissen des Außenamts erlassene **Proklamation vom 2. November 1914 die Nordsee zum Kriegsgebiet erklärt.** Dadurch war der Schiffsverkehr in diesem Meere erheblich erschwert

und eine starke Verstimmung in den angrenzenden neutralen Ländern hervorgerufen worden, zu der die eigenartige Begründung dieser Maßnahme nicht unerheblich beitrug. "Jeder neutrale Staatsmann, Kapitän und Reeder wußte von Anfang an, daß die in diesem Dokument enthaltenen Anschuldigungen ganz unwahr waren.... Wie man sich denken kann, entstand allgemeine Entrüstung darüber, daß diese Anschuldigungen ohne Prüfung und Untersuchung ausgestreut wurden. Skandinavische Kapitäne nahmen den Vorwurf besonders übel, Minenlegen unter neutraler Flagge, Aufklärungsdienst durch Fischdampfer, Lazarettschiffe und neutrale Schiffe seien die üblichen Formen deutscher Seekriegsführung, denn sie sahen das als eine ungerechtfertigte Besudelung ihrer Ehre und ihres guten Namens an."[77]



h) Die Erklärung des U-Bootkrieges vom 4. Februar 1915 in englischer Beleuchtung

Erst nach langem Zögern entschloß sich Deutschland, die ununterbrochene Kette englischer Völkerrechtsbrüche, die das gesamte System des geltenden Seekriegsrechts teils unter aktiver Mitwirkung teils unter passiver Duldung der Neutralen aus den Angeln hoben, durch eine Repressalie zu beantworten. Am 4. Februar 1915 erfolgte die Erklärung der Gewässer rings um Großbritannien zum Kriegsgebiet. Die Erklärung drohte allen in dem fraglichen Gebiet angetroffenen feindlichen Handelsschiffen die Zerstörung an und eröffnete den Neutralen, daß auch ihre Schiffe die Gefahr der Vernichtung liefen, weil infolge des von der britischen Regierung am 31. Januar 1915 angeordneten Mißbrauchs neutraler Flaggen und der Zufälligkeiten des Seekriegs nicht immer vermieden werden könne, daß die auf feindliche Schiffe gerichteten Angriffe neutrale Schiffe träfen. Es ist bekannt, daß die deutsche Gegenmaßnahme in der angelsächsischen Welt und in den von dieser geistig abhängigen Staaten sowohl während wie nach dem Weltkrieg der Gegenstand gröblichster Entstellungen und der Anlaß zu kaum zu überbietenden Verunglimpfungen des deutschen Volkes und insbesondere der deutschen Kriegsmarine gewesen ist. Die **moralische** und völkerrechtliche **Würdigung**, die die deutsche Kriegsgebietserklärung **in der amtlichen englischen Darstellung** der Hungerblockade gefunden hat, verdient deshalb ein besonderes Interesse.

Man darf es dem englischen Werke als Ehre anrechnen, daß es den U-Bootkrieg als das bezeichnet, was er in Wirklichkeit war, als **"eine der großen Operationen der Seekriegsgeschichte"**, und daß es mit folgenden Worten von dem seitens der englischen Propaganda entworfenen Zerrbild abrückt: "Es ist eine alte Regel militärischer Ehre, niemals die Taten eines Feindes, der hart und tapfer gekämpft hat, zu verkleinern. Wenn diese Regel in England befolgt worden wäre, würde die Öffentlichkeit den Platz, den der U-Boothandelskrieg in der Geschichte der Strategie und des Krieges einnehmen wird, besser würdigen. Unglücklicherweise sind die Schreckensschreie sowie die unangebrachten Beschimpfungen der Presseleute von verantwortlicherer Seite aus wiederholt worden mit dem Ergebnis, daß die Schlagworte von Piraterie und Mord in den Sprachschatz übergegangen sind und in den Herzen des Volkes entsprechende Gefühle ausgelöst haben."[78]

Selbstverständlich kann man nicht erwarten, daß das englische Werk bei der **völkerrechtlichen Würdigung** des U-Bootkrieges die gleiche Objektivität wie bei der moralischen Beurteilung zeigt. Hängt doch die Beantwortung der Frage nach der Völkerrechtsmäßigkeit der deutschen Kriegsgebietserklärung von der Frage ab, ob die Hungerblockade, deren Darstellung und Rechtfertigung gerade die Aufgabe des Werks ist, rechtswidrig war oder nicht. Immerhin ist es beachtlich, daß das Werk zwar den U-Bootkrieg als rechtswidrig bezeichnet und infolgedessen die englischen Gegenmaßnahmen, die sog. *Reprisals Order in Council* vom 11. März 1915 für rechtmäßig erklärt, daß es aber **vermeidet, eine Widerlegung des deutschen Rechtsstandpunktes auch nur zu versuchen.** Mit gutem Grund, da es sich anderenfalls in unlösbare Widersprüche mit

zahlreichen von ihm selbst gemachten Rechtsausführungen verwickeln würde. Statt dessen wird die Frage untersucht, ob der U-Bootkrieg als Methode der Ausübung wirtschaftlichen Druckes zur Niederringung des Feindes unter anderen Gesichtspunkten als dem des strikten positiven Rechts zu rechtfertigen sei. Diese Untersuchung ist so aufschlußreich für die englische Auffassung des Kriegsrechts, daß sie hier mit einiger Ausführlichkeit wiedergegeben werden soll.

Zunächst wird dargelegt, der U-Bootkrieg habe sich gegen das ganze englische Volk gerichtet, da er alles für dessen Leben Notwendige, das auf den lebenswichtigen Seeverbindungen herangeführt wurde, zerstören sollte. Er sei also von der Voraussetzung ausgegangen, "daß das ganze Volk Kriegführender sei".

An Hand der Kriegsgeschichte wird dann die **englische Kriegsrechtsauffassung**, nach der sich der Krieg nicht nur gegen die feindliche Wehrmacht, sondern auch gegen die Zivilbevölkerung richtet, mit folgenden Worten als der allgemeinen Übung entsprechend hingestellt:

> "Die Annahme, daß die Zivilbevölkerung Kriegführender zweiter Ordnung ist, ist die Entschuldigung für alle strategischen Verwüstungen. Die Pfalz wurde verheert, um den kaiserlichen Heeren den landwirtschaftlichen Ertrag des Landes zu entziehen. Marlborough zerstörte aus einem ähnlichen Grunde die Höfe, die Ernten und den Viehbestand in Bayern. Den gleichen Zweck verfolgte Wolfe bei der Verwüstung der Provinz Quebeck. In der Tat, Requisitionen, die ganze Bevölkerungen dem Hunger überlassen und Verheerungen, die Untergang, Elend und Hungersnot verbreiten, sind die Gemeinplätze der Kriegsgeschichte und es würde Pedanterie sein, weitere Beispiele anzuführen. Das Argument, eine lediglich gegen die Verbindungswege gerichtete Seekriegführung sei außergewöhnlich grausam, ist deshalb hohl und fehlerhaft. Die Zivilbevölkerung hat immer unter dieser Form der Kriegführung gelitten und hat immer unter dieser Geißel gestanden. Der Dreißigjährige Krieg verringerte die Bevölkerung Deutschlands um Millionen, der Siebenjährige Krieg war fast ebenso verderblich. Durch Massénas Requisitionen und durch die von Wellington angeordneten Evakuationon verhungerten 40 000 Menschen in Portugal. Dieses furchtbare Elend ist durch Heere zugefügt worden, die sich Kriegsvorräte zu sichern oder sie ihrem Gegner zu versagen suchten, also genau das gleiche Ziel wie das britische Außenamt und die deutschen U-Bootkommandanten verfolgten. Die Behauptung, daß Zivilisten und bewaffnete Macht erst seit dem Jahre 1914 als eine einheitliche kriegführende Masse behandelt worden seien, ist eine der lächerlichsten, die je geäußert worden ist."[79]

Die hier angeführten tatsächlichen Angaben über die Gewalttaten, die die englischen und französischen Heere, vorwiegend auf deutschem Boden, begangen haben, sollen nicht bestritten werden. Sie rechtfertigen jedoch nicht die daraus gezogene Folgerung, daß die deutsche Regierung durch die Kriegsgebietserklärung vom 4. Februar 1915 sich die englische Kriegsrechtsauffassung zu eigen gemacht hat. Im Gegenteil, die den feindlichen und neutralen Mächten am gleichen Tage zugeleitete Denkschrift betont ausdrücklich, daß die in der Erklärung angedrohten militärischen Maßnahmen gegen England das englische Verfahren vergelten sollten, also von Deutschland nur als Antwort auf die vorausgegangenen englischen Völkerrechtsverletzungen für rechtmäßig gehalten wurden.

Von weit größerem Interesse als die Ausführungen des Werkes über das Ziel der deutschen Maßnahmen: die Unterbindung des Seeverkehrs nach England sind seine Erörterungen über die zur Erreichung dieses Zieles von Deutschland angewendeten Mittel. Von angelsächsischer Seite ist, wenigstens in der Öffentlichkeit, stets der größte Nachdruck darauf gelegt worden, daß gerade die **Nichteinhaltung der Regeln des herkömmlichen Prisenverfahrens** über die Anhaltung, Durchsuchung und Aufbringung von Handelsschiffen und die dadurch bedingte Gefährdung des Lebens der Schiffsbesatzungen schlechthin verwerflich gewesen sei. Demgegenüber gibt das

englische Werk mit beachtenswertem Freimut zu, die Art des deutschen Vorgehens sei **durch die Lage bedingt gewesen.** Wenn England seine gegen Deutschland gerichtete Hungerblockade als Anpassung der Grundsätze des Banngutrechts an moderne Verhältnisse zu rechtfertigen suche, so könne Deutschland mit eben soviel Recht seine U-Bootkriegführung gegen England als Anpassung der Rechtsgrundsätze über das Prisenverfahren an die Gegebenheiten des modernen Seekrieges bezeichnen.

> "Die größten Verwüstungen von Eigentum, die in der Kriegsgeschichte aufgezeichnet sind, sind von einem Kriegführenden angeordnet worden, der entschlossen ist, daß sein Gegner nicht den Nutzen und den Vorteil einer Landstrecke genießen soll, und der sich nur im unvollständigen und zeitweiligen Besitz des Gebietes befindet, von dem er den Gegner ausschließen will. Ein kurzes Nachdenken zeigt, daß auch der Wirtschaftsfeldzug gegen Großbritannien diesem allgemeinen Gesetz unterlag. Zum erstenmal in der Geschichte wurde die Wirtschaftskriegführung zu einer größeren Operation, die entscheidend zu werden versprach; in jeder größeren Operation gibt es einen entscheidenden Schauplatz, und der entscheidende Schauplatz in dem Wirtschaftsfeldzug gegen Großbritannien waren der Kanal, seine westlichen Zugänge und die Irische See. Die Deutschen wurden so dazu gezwungen, ihren Feinden den Gebrauch und Genuß dieses Schauplatzes insoweit zu verweigern, als sie dazu in der Lage waren. Sie konnten das nicht durch Errichtung einer vollen unbestrittenen Kontrolle von Gewässern, die sie nur auf Streifzügen betreten konnten. Aus diesem Grunde wurden sie durch reine Notwendigkeit dazu getrieben, mittels Zerstörung zu operieren."[80]

Der von Deutschland verfochtene Grundsatz "war in allen Punkten richtig, wenn man den Maßstab militärischer Logik anlegt und bestand darin, daß jedes Gebiet strategischer Bedeutung, ob Stadt, Distrikt oder Wasserzone, mit Recht als ein Schauplatz militärischer Operationen behandelt werden kann, und daß, insofern der Kanal und seine westlichen Zugänge ein strategisches Gebiet bildete, das Toul, Verdun und Nordfrankreich an Wichtigkeit gleichkam, es lächerlich war, für die Herrschaft über das eine mit großen Heeren und militärischen Maschinen jeder Art zu kämpfen, und Großbritannien den unbestrittenen Genuß des anderen zu erlauben".[81]

> "Es würde Zeitvergeudung sein, die Regeln der Völkersitte herzuzählen, die die Bräuche des Seekrieges gemildert haben. Die Feststellung muß hier genügen, daß die anerkannten Regeln des Völkerrechts solche Operationen, welche die Deutschen zu unternehmen im Begriffe waren, ganz klar verboten. Aber ebenso gut wie unsere Behörden entdeckten, daß die von den Zivilisten des 17. und 18. Jahrhunderts reichlich ausgearbeiteten Regeln nicht *ad litteram* auf die verwickelten Geschäfte des modernen Handels angewendet werden konnten, so konnten auch die Deutschen mit demselben Recht behaupten, daß Regeln, die ausgearbeitet waren, als Ladungen durch Dreidecker und Fregatten angehalten, durchsucht und zerstört wurden und als das politische Gefüge Europas vollständig verschieden war, revisionsbedürftig seien. Sie konnten in der Tat den Einwand erheben, daß, während die britische Regierung Nordeuropa durch fein ausgearbeitete diplomatische Instrumente kontrollierte, die durch alle mechanischen Mittel der modernen Welttelegrafie, Entzifferung usw. verstärkt wurden, sie ihrerseits daran gehindert waren, die Verbindungen des britischen Reiches anzugreifen, es sei denn, daß sie es in der Art des 18. Jahrhunderts taten."[82]



i) Die britische März-Order in Council und ihre Billigung durch die Vereinigten Staaten

Sogleich nach dem Bekanntwerden der deutschen Kriegsgebietserklärung beschloß England, die deutsche Erklärung als Vorwand zu benutzen, um die in der Praxis bereits durchgeführte Sperre

aller deutschen Einfuhren offen zu verkünden und sie durch eine Sperre aller deutschen Ausfuhren zu ergänzen. Schon am 9. Februar wurde dem Kabinett der Entwurf einer *Order in Council* vorgelegt, der die wesentlichen Teile der späteren *Reprisals Order* enthielt, nämlich die Erklärung, daß

1. alle nach deutschen Häfen bestimmten oder in deutschen Häfen geladenen Güter requiriert werden würden, soweit sie nicht als Banngut der entschädigungslosen Einziehung unterlägen, und daß
2. alle Güter deutschen Ursprungs, deutschen Eigentums oder deutscher Bestimmung, die sich an Bord eines nach einem neutralen Hafen bestimmten oder aus einem solchen auslaufenden Schiffes befänden, in der gleichen Weise behandelt werden würden, wie die unter 1. erwähnten Güter.

"Man darf also sagen, daß das **Kabinett ungefähr eine Woche nach der ersten deutschen Erklärung die Anordnung besonderer Repressalien entschieden hatte."**[83]

Die grundsätzliche Entscheidung des Kabinetts konnte jedoch erst dann durchgeführt werden, wenn feststand, daß keine wirkliche **Opposition der Vereinigten Staaten** gegen die englischen Maßnahmen zu erwarten war. Eine solche Opposition **hielt man in London für möglich**, weil die Vereinigten Staaten **zwei Verhandlungen eingeleitet** hatten, deren Ziele mit einer Verschärfung der englischen Hungerblockade gänzlich unvereinbar waren.

Die eine Verhandlung betraf den Wilsonschen Plan, nach der Beendigung des Krieges auf einem Kongreß die **Freiheit der Meere** durch Festlegung von Sicherheitsstraßen auf hoher See, auf denen neutrale Schiffe nicht durch Kriegführende aufgebracht werden dürften, zu garantieren. Sie bewegte sich jedoch nur auf theoretischem Gebiet, war deshalb für England ungefährlich und führte lediglich zu unverbindlichem liebenswürdigen Geplauder zwischen Sir Edward Grey und Wilsons Vertrautem, Oberst House, der in Europa die Friedensmöglichkeiten sondieren sollte.

Die zweite Verhandlung betraf einen im Anschluß an den Wilhelminafall gemachten deutschen **Vorschlag, alle aus Amerika eingeführten Lebensmittel ausschließlich der Zivilbevölkerung zuzuleiten** und diese Zweckbestimmung durch eine amerikanische Organisation überwachen zu lassen. "Es scheint heute sicher, daß der Präsident niemals beabsichtigte, diese Vorschläge aufzudrängen, denn Graf Bernstorff deutet, ohne es ausdrücklich zu sagen, an, daß der Präsident und der Staatssekretär sich sehr lau verhielten. Das blieb uns jedoch Anfang Februar verborgen, als nur bekannt war, die amerikanische Regierung hätte eingewilligt, die deutschen Vorschläge in Erwägung zu ziehen und an uns weiterzuleiten."[84] Die britischen Diplomaten behandelten deshalb den die deutschen Vorschläge zum Ausgangspunkt nehmenden amerikanischen Plan eines *modus vivendi*, durch welchen Deutschland und England wechselseitig auf den U-Bootkrieg und die Hungerblockade verzichten sollten, mit äußerster Vorsicht,[85] zumal die amerikanische Regierung am 24. Februar dem britischen Botschafter angedeutet hatte, sie sei geneigt, die Frage der Waffenausfuhr mit den Fragen des U-Bootkrieges und der Hungerblockade zu verbinden:

> "Der Staatssekretär bat mich zu sich" - schrieb Sir Cecil über diese Unterredung - "und gab mir eine freundliche Warnung in der Frage der britischen Haltung zu den Lebensmitteleinfuhren für die Zivilbevölkerung Deutschlands. Er sagte, es würde hier ein wenig angenehmer Eindruck entstehen, wenn die britische Regierung zwar für ihren eigenen Gebrauch große Mengen Kriegsmaterial einführe, hingegen die Zivilbevölkerung eines feindlichen Landes an der Erlangung von Nahrungsmitteln verhindere. Das amerikanische Volk werde Einwendungen gegen ein System erheben, das von ihm verlange, dem einen Kriegführenden bei der Versorgung mit Mitteln zur Zerstörung des menschlichen Lebens behilflich zu sein, und es davon abhalte, den anderen mit Mitteln zu seiner Erhaltung zu

> versehen. Infolge der von uns gegen Deutschland gerichteten Drohung, es durch Aushungerung zur Unterwerfung zu zwingen, habe Deutschland zu einer neuen Methode der Kriegführung seine Zuflucht genommen, die für die Neutralen höchst gefährlich sei und die schon zu schweren Verlusten an amerikanischem Leben und Eigentum geführt habe.... Großbritannien habe immer behauptet, daß Nahrungsmittel für die Zivilbevölkerung eines Feindes nicht zum Banngut erklärt werden könnten. Es sei deshalb verpflichtet, diesen Grundsatz auch anderen Nationen gegenüber zu beachten."[86]

Die Befürchtungen, die diese beunruhigenden Mitteilungen in London erregten, wurden jedoch bald zerstreut. Sir Cecil Spring-Rice erklärte in Beantwortung einer eigenhändigen Weisung Sir Edward Greys, der Präsident werde niemals aus eigener Machtvollkommenheit ein Waffenausfuhrverbot erlassen. Auch eine Annahme des dem Kongreß vorliegenden Gesetzentwurfes sei nicht zu erwarten. Der Botschafter war ferner auf Grund seiner privaten Informationen zu der Feststellung in der Lage, daß die persönlichen Neigungen des Präsidenten zugunsten der Alliierten unverändert geblieben seien.

"Die britische Regierung konnte deshalb mit gutem Grund glauben, daß des Präsidenten ziemlich auf die Nerven fallenden Mitteilungen seine Sympathien verbargen. Für die scharfsinnigen Diplomaten des Außenamts war es offensichtlich,[87] daß die von uns und von den deutschen Behörden empfangenen Mitteilungen keine gleichen und einander gegenüberstehenden, durch eine gleiche Entrüstung gegen beide Seiten eingegebenen Proteste waren. In der ersten Unterredung zwischen Lansing und Sir Cecil Spring-Rice warnte **Mr. Lansing** - allerdings in ziemlich zurückhaltender und zweideutiger Weise - vor dem überhasteten Schluß, daß die Regierung der Vereinigten Staaten das englische und das deutsche Verfahren für gleich unangebracht halte. Abgesehen davon war die erste amerikanische Note an Deutschland, die der Presse mitgeteilt wurde, und die unsere Behörden mit den von ihnen über verwandte Fragen erhaltenen vergleichen konnten, nicht in derselben Sprache wie die an Whitehall gerichteten Noten abgefaßt. Sie war viel schärfer und die Deutschen hielten sie für ein ernstes Dokument."[88]

Auf Grund dieser Ermittlungen über die wahrscheinliche Stellungnahme Amerikas entschloß sich das englische Kabinett, dessen Außenminister im Laufe des Februar in seinen Unterhaltungen mit Oberst House und dem amerikanischen Botschafter in unverbindlicher Weise Kompromißmöglichkeiten angedeutet hatte, am Ende des Monats zur Durchführung der bereits grundsätzlich beschlossenen Maßnahmen. Am 1. März wurde den Neutralen eine Denkschrift überreicht, welche die totale englische Ein- und Ausfuhrsperre ankündigte. Die darin gegebene Begründung des englischen Vorgehens, Deutschland habe den U-Bootkrieg in der Absicht begonnen,

> "Waren aller Art (einschließlich Lebensmittel für die Zivilbevölkerung) am Erreichen und Verlassen der britischen Inseln oder Nordfrankreichs zu verhindern. Seine Gegner sind deshalb ihrerseits dazu gezwungen, Waren jeder Art am Erreichen und Verlassen Deutschlands zu verhindern"

stellte in dreistester Weise die Tatsachen auf den Kopf.

Obwohl "das **Kabinett** sich durch Billigung und Veröffentlichung der Vergeltungsverordnung eigentlich **weigerte, das amerikanische Angebot anzunehmen**",[89] verzögerte es doch die ablehnende Antwort, bis Deutschland sich geäußert hatte. Die deutsche Antwort, welche die Verquickung des Minenkrieges mit den damit nicht in Zusammenhang stehenden Fragen der U-Bootkriegführung und Hungerblockade ablehnte, zeigte, "wie unsere Ablehnung abgefaßt werden mußte. Das Außenamt antwortete also, da die Deutschen es nicht übernommen hätten, U-Boot- und Minen-Operationen gegen den friedlichen Handel aufzugeben, hätten sie tatsächlich das

amerikanische Angebot zurückgewiesen."[90]

Die Reaktion der amerikanischen Regierung auf die *Reprisals Order in Council* bewies, daß man in London die wahre Washingtoner Haltung richtig erkannt hatte. Gleich bei Entgegennahme der englischen Denkschrift erklärte der amerikanische Botschafter, "daß sie keinen Anlaß zu Unannehmlichkeiten mit der amerikanischen Regierung geben würde und daß er diese selbst darauf vorbereitet habe. Mr. Pages Erklärung war wertvoll, insofern als Oberst House noch in London war und sich in enger Beratschlagung mit ihm befand."[91]

Etwas skeptischer lautete der Bericht des englischen Botschafters, der meinte, der Präsident "sei so entschlossen wie je, nichts zu tun, was seiner Vermittlung schädlich sein könne und werde es höchstwahrscheinlich für nötig halten, zum Beweise seiner Unparteilichkeit einen kräftigen Protest zu erheben".[92]

Die amerikanischen Protestnoten, die am 8. März und 2. April 1915 überreicht wurden, waren jedoch milder als man nach den Berichten des Botschafters voraussehen konnte. Beide Noten übten zwar eine sorgfältig ausgearbeitete Kritik an der britischen *Reprisals Order in Council*, aber auch die zweite eher schärfere Note war freundlich und enthielt bedeutende Zugeständnisse an den britischen Rechtsstandpunkt. "Noch bemerkenswerter war es, daß die amerikanische Regierung dem Wesen nach in unsere Forderung willigte, berechtigt zu sein, alle Güter am Erreichen Deutschlands zu verhindern, denn sie bat uns um die Zusicherung, daß amerikanische Handelsschiffe mit neutraler Bestimmung oder Abfahrtshafen nicht behelligt werden sollten, wenn es bekannt sei, daß sie keine Güter beförderten, die Bannware seien oder Güter, die nach Häfen im Feindgebiet bestimmt seien bzw. von dort kämen. **Das war im wesentlichen eine Erklärung, die amerikanische Regierung werde keine Einwendungen erheben, falls die *Order in Council ad litteram* angewendet würde** und sie wünsche nur eine Sicherheit dafür, daß keine zusätzlichen Beschränkungen beabsichtigt seien."[93]

"Die erwogene Meinung des Außenamts ging deshalb dahin, daß die Note eine Art Einladung zu einer Rechtskontroverse sei, und man beschloß, Professor Oppenheim zu bitten, bei der Abfassung der Antwort behilflich zu sein. Die Erwiderung arbeitete in der Tat höchst geschickt die Folgerungen der amerikanischen Zugeständnisse durch einen Überblick über die organische Entwicklung des Blockade- und Banngutrechts und durch die Darstellung, wie das amerikanische Verhalten alte Regeln ohne Verletzung der Grundprinzipien verändert habe, heraus. Die britische Note ist später fast wörtlich in mehr als einem amerikanischen Werk über öffentliches Recht wiedergegeben worden."[94]

Die **amtliche englische Darstellung der zweiten Phase der englisch-amerikanischen Streitigkeiten** über das Recht der Vereinigten Staaten auf Aufrechterhaltene ihres Handels mit Deutschland und den europäischen Neutralen bestätigt voll und ganz das oben nach Betrachtung der ersten Phase gefällte Urteil über die **Wilsonsche Politik. Ihre Unaufrichtigkeit tritt sogar noch klarer hervor.** Die von vornherein nur lau betriebene Initiative zur Aushandlung der Hungerblockade gegen den U-Bootkrieg wird, um Mißverständnisse zu vermeiden, England gegenüber in verschleierter Weise als nicht ernst gemeint hingestellt. Die mit der englischen Blockadepraxis in diametralem Widerspruch stehende Forderung nach der Freiheit der Meere wird zu nebulosen Abstraktionen verflüchtigt. Schließlich endigt **der ganze vor der Öffentlichkeit aufgeführte Kampf um die Rechte der Neutralen** in einigen langatmigen Relationen, die von amerikanischer Seite als **Stilübung gedacht** sind und von England auch als solche gewertet werden. Das Ergebnis des "Kampfes" ist die amerikanische Zustimmung zur englischen Hungerblockade und eine Rechtsbelehrung des Staatsdepartements durch Professor Oppenheim.



k) Die vorbereitenden Schritte zur Durchführung der totalen Handelssperre

Schon vor Erlaß der *Reprisals Order* hatte die britische Regierung die Erfahrung gemacht, "daß das Abkommen mit der niederländischen Regierung und dem Überseetrust ein wirksameres Kontrollinstrument als die rein politischen Abkommen mit den skandinavischen Mächten gewesen war".[95] Sie versuchte deshalb, die Regierungsabkommen durch **private Abmachungen mit neutralen Kaufleuten, Industriellen und Reedern** zu ergänzen und stieß dabei bei den beteiligten Wirtschaftskreisen auf größtes Verständnis. "Abkommen zwischen Regierungen konnten niemals verwickelt und technisch genug sein, um den Kaufleuten eines bestimmten Handelszweiges die von ihnen gewünschte Sicherheit zu geben. Sie wünschten nur zu wissen, ob eine bestimmte an einem bestimmten Tag abgesandte Ladung ihr Ziel erreichen würde, denn bei Unkenntnis darüber konnten sie weder die eingegangenen Verträge erfüllen noch neue abschließen, und Regierungsabkommen über Ausfuhrverbote gaben ihnen hierfür keinen Wegweiser. Es war deshalb natürlich, daß sich unter den amerikanischen und skandinavischen Kaufleuten die Überzeugung verbreitete, daß Regierungsproteste die Schwierigkeiten eher vergrößern als verringern würden und daß sie zu ihrer Überwindung selbst mit den kriegführenden Mächten verhandeln müßten, um zu entdecken, welche von ihnen übernommene Verpflichtungen sie von den Unsicherheiten befreien könnten, die ihr Geschäft behinderten. Im November berichtete Sir Cecil Spring-Rice von einer allgemeinen Tendenz, Banngut auf einer geschäftlichen Basis zu behandeln. Bald nach Zusammentritt des Kongresses verstärkte sich diese Neigung, denn er berichtete damals: Gegenwärtig geht die Auffassung dahin, daß die Zeit der Diskussion vorbei ist und daß das, was für uns zu tun bleibt, in dem Abschluß getrennter und isolierter Abkommen mit den verschiedenen in Betracht kommenden Interessentengruppen besteht."[96]

Das erste bedeutende Abkommen dieser Art war ein Abkommen mit zwei großen amerikanischen Kupferkonzernen, die sich verpflichteten, ihr nach den Randneutralen bestimmtes Kupfer nur an zuverlässige Londoner Kaufleute oder an solche Banken zu adressieren, die von der britischen Regierung anerkannt waren. Das Abkommen trug bei dem großen Einfluß der Kupferinteressenten auf die öffentliche Meinung und den Kongreß wesentlich zur Beruhigung der Stimmung in den Vereinigten Staaten bei. Um auf dem eingeschlagenen Wege erfolgreich weiterzuschreiten, schien es erforderlich, die latente Verhandlungsbereitschaft der neutralen Wirtschaft noch etwas zu erhöhen.

Am 10. März 1915 billigte das britische Kabinett **Flotteninstruktionen**, die tatsächlich darauf hinausliefen, "die *Order in Council* als Druckmittel zur Sicherung besserer Garantien gegen die Wiederausfuhr zweifelhafter Ladungen zu benutzen:

> Das zu erreichende Ziel - so lauteten die allgemeinen Instruktionen - solle sein, Schiffe zu veranlassen, keine Waren für Deutschland zu befördern. Schiffe sollten deshalb lange genug zurückgehalten werden, um sie die Unbequemlichkeiten der Beförderung solcher Güter und die Vorteile der Nichtbeförderung fühlen zu lassen..."[97]

Insbesondere Lebensmittel - Baumwoll- und Nitratladungen sollten vom Banngutausschuß und der Flotte auf bloßen Verdacht hin zurückgehalten werden. In den Anweisungen wurde erklärt, daß "wir darauf vertrauten, daß die Gesamtheit dieser Zwangsmaßnahmen die Neutralen veranlassen würde, unseren Wünschen zu entsprechen".[98]

"Die Folgen des neuen Zwangssystems waren, daß **fast die Hälfte** der zwischen Amerika und Nordeuropa fahrenden **neutralen Schiffe** für einen Zeitraum, der zwischen einer Woche und einem Monat wechselte, **zurückgehalten** wurde, daß aber ein gewisser Teil des holländischen Handels besondere Vorrechte genoß. Es ist natürlich unmöglich, die Auswirkungen des so geübten Zwanges mengenmäßig abzuschätzen... Der Gesamtbetrag würde sicherlich viele hundert Millionen

betragen."[99]

Es ist bezeichnend für die Mentalität der **neutralen Reedereien**, daß sie **niemals den geringsten** Versuch machten, diesen willkürlichen Erpressungen **Widerstand** entgegenzusetzen. Triumphierend schließt deshalb das Werk seine Schilderung der Schiffszurückhaltungen *in terrorem* mit folgenden Worten: "Wäre unser Recht, diese Lasten aufzuerlegen, jemals bestritten worden, so ist schwer zu sagen, wie die Frage entschieden worden wäre. Aber die große Rechtfertigung dieses Druckes und Zwanges liegt darin, daß die Reeder die Angelegenheit genau so betrachteten wie wir. Sie protestierten dagegen, daß sie für Täuschungen bestraft würden, an denen sie nicht teilgehabt hätten. Sie brachten dringende Bitten *in misericordiam* vor. Aber sie bestritten niemals unser nacktes Recht, Güter am Erreichen des Feindes zu verhindern. In allen mit ihnen gepflogenen Unterhandlungen kann ich keine Silbe über die Rechtmäßigkeit unseres Vorgehens finden. Die Reeder verhandelten um Sicherheiten gegen diese Zurückhaltungen, wir um zufriedenstellende Garantien zu erhalten."[100]

Es wäre **der britischen Regierung** verständlicherweise **am liebsten** gewesen, wenn es sich hätte ermöglichen lassen, **die Wirtschaft der nordischen Neutralen zu großen Gesellschaften nach Art des Niederländischen Überseetrusts**, der "bewundernswert"[101] arbeitete, **zusammenzufassen**, denn der Trust war eine Einrichtung, "die in einer uns befriedigenden Weise zwischen feindlichem und neutralem Handel unterschied und die diese Unterscheidung zu einer rein geschäftlichen Angelegenheit machte".[102]

Gelegentlich der Mitteilung, daß die bestehenden Banngutabkommen den Bestimmungen der *Reprisals Order* angeglichen und umfassender gestaltet werden müßten, wurde englischerseits in den drei skandinavischen Hauptstädten der **Vorschlag** zur Errichtung solcher Gesellschaften gemacht. **Er stieß aber auf unüberwindlichen Widerstand.**

In Dänemark verwies man auf die wirtschaftlichen Schwierigkeiten. "**Dänemark** war ein verteilendes Land für ganz Skandinavien und die dänischen Einfuhren waren zum großen Teil tatsächlich norwegische und schwedische Einfuhren. Der Freihafen von Kopenhagen war ein riesiges skandinavisches Lagerhaus, in dem Güter vor ihrer endgültigen Verteilung aufbewahrt wurden. Wenn ein dänischer Trust ein wirksames Kontrollorgan hätte werden sollen, so hätte er von den norwegischen und schwedischen Adressaten ebenso wie von den dänischen, Garantien gegen die Wiederausfuhr verlangen müssen, und das wäre nur möglich gewesen, wenn er zu einem allgemeinen skandinavischen Trust gemacht worden wäre."[103] Ähnlicher Art waren die **norwegischen Einwendungen**. Der Vertreter der norwegischen Magnaten hob den Unterschied hervor zwischen dem in Rotterdam und deshalb von einer Zentralstelle aus leicht kontrollierbaren holländischen Handel und dem norwegischen Handel, der sich auf zahlreiche, mit der Hauptstadt Christiana durch ungenügende Verkehrsmittel verbundene Häfen verteile. Er verwies auch auf den großen Durchfuhrhandel nach Schweden.

Am schroffsten lehnten die **Schweden** den englischen Vorschlag ab. "Die schwedischen Behörden weigerten sich entschieden, ihn überhaupt nur zu erörtern. Sie erklärten stattdessen, daß die März-*Order in Council* als rechtswidrige Doktrin das Dezemberabkommen nicht aufhebe und daß alle auf Grund der neuen Order erfolgten Zurückhaltungen Verletzungen des Abkommens seien. Sie gaben diesen Haarspaltereien eine gefährliche und drohende Note durch scharfe Beschränkungen des Durchfuhrverkehrs nach Rußland. Mr. Howard berichtete, es sei wirkungslos, auf Annahme des Vorschlags zu drängen."[104]

Bei dieser Sachlage blieb dem Außenamt nichts anderes übrig als Reedereien und Industriezweige zum Abschluß von **Einzelabkommen** zu ermutigen. Hierzu fanden sich angesichts des oben geschilderten englischen Vorgehens gegen die neutrale Schiffahrt **die neutralen Reeder**

naturgemäß am ehesten bereit.

Als erste traten die beiden größten dänischen Reedereien in vertragliche Beziehungen zu den britischen Kontrollbehörden. Schon vor dem Erlaß der *Reprisals Order* verpflichtete sich Kapitän Cold dem Banngutausschuß gegenüber, seinen Agenten in den Vereinigten Staaten zu verbieten, Ladungen mit Banngutwaren zur Verschiffung anzunehmen, bevor sie nicht von ihm darüber unterrichtet seien, daß gegen die dänischen Empfänger der Güter keinerlei Verdacht bestünde. Nach dem Erlaß der Order wurde in einem neuen Abkommen vereinbart, daß Kapitän Cold die Aushändigung jeder nach Dänemark beförderten Partie verweigern solle, bis die Adressaten den britischen Kontrollbehörden zufriedenstellende Garantien für den Verbleib der Waren im Inland gegeben hätten. Ein ähnliches Abkommen kam zwischen der dänischen Ostasienlinie und der Banngutabteilung des Außenamts zustande. Die Ostasienlinie übernahm darin ebenfalls eine Holdback-Garantie und sicherte deren Durchführung durch eine Konnossementsklausel, welche die Gesellschaft ermächtigte, jedes beförderte Gut ohne erwiesene neutrale Endbestimmung entweder für den inneren Verbrauch in Dänemark zu verkaufen oder bis Kriegsende einzulagern; eine Klausel, durch die jede Klage der Empfänger gegen die Reederei auf Herausgabe der beförderten Güter unmöglich gemacht wurde. Die Norwegische Amerikalinie unterzeichnete die gleichen Bedingungen wie die Dänische Ostasienlinie.

"Der erste Erfolg der Politik, die das Außenamt als einen Schritt zu einem allgemeineren System verfolgen mußte, war also, **daß die für den indirekten Handel Deutschlands zur Verfügung stehende Tonnage wesentlich verringert** wurde, insofern, als drei große Gesellschaften ihm dem Wesen nach ihre Schiffe vorenthielten. Ob dies automatisch die Menge der von dem amerikanischen Kontinent nach Deutschland fließenden Zufuhren verminderte, mag bezweifelt werden, denn, da diese Zufuhren sich verringert hatten, wurden weniger Transportmittel zu ihrer Beförderung benötigt. Es kann jedoch nicht bezweifelt werden,[105] daß die Abkommen schließlich Deutschlands Zufuhren verkürzten, denn diese provisorische Politik, die atlantischen Verfrachter von der Beförderung deutscher Güter abzuhalten, wurde im Laufe des Jahres folgerichtig fortgesetzt. Mr. Findlay überredete die Direktoren fast aller großen norwegischen Linien, Abkommen nach dem durch Mr. Parker im April vorbereiteten Modell zu unterzeichnen."[106]

Es bedarf wohl kaum eines Hinweises darauf, daß hier **unter der Maske von privaten Verträgen politische Bindungen übernommen** wurden. Handelte es sich doch bei den eingegangenen Verpflichtungen nicht um den Abschluß regulärer Handelsgeschäfte, die - wie etwa der Abschluß von Kaufverträgen über Handelsware mit einer kriegführenden Regierung - sich in der üblichen kommerziellen Sphäre bewegten, sondern darum, daß sich fast die gesamte Seeschiffahrt zweier neutraler Länder freiwillig und ohne eine kommerzielle Gegenleistung zu erhalten, unter eine ausgesprochenen Kriegszwecken dienende Kontrolle einer kriegführenden Regierung stellte. Das Ergebnis des englischen Vorgehens war ein so tiefer Einbruch in die handelspolitische Selbständigkeit der neutralen Staaten und bedeutete eine so starke Knebelung der neutralen Wirtschaft zum Nachteil der Gegner Englands, daß die stillschweigende Duldung der Verhandlungen durch die neutralen Regierungen nicht mehr als ein mit wirklicher Neutralität zu vereinbarendes Verhalten angesehen werden kann.

Während so die **englischen Kontrollbehörden** mittels der neutralen Verfrachter einen Druck auf die neutralen Empfänger in Europa ausübten, **versuchten** sie **gleichzeitig, sich die neutralen Befrachter und Ablader in den Vereinigten Staaten gefügig zu machen**. Das Ergebnis dieser Maßnahmen, "das weit schwieriger abzuschätzen ist, weil es in keinem einzelnen Dokument oder Bündel von Dokumenten beurkundet ist, ist dennoch weit bezeichnender als alles bisher Erwähnte, insofern es die freiwillige Unterwerfung nicht nur eines, sondern vieler Tausende von Handelsmagnaten unter die Vorschriften der neuen *Order in Council* darstellt. Einige Wochen vorher hatte Sir Cecil Spring-Rice von einer Tendenz berichtet, Banngut auf eine geschäftliche

Basis zu bringen. Er sowohl wie seine Ratgeber hatten unermüdlich daran gearbeitet, sie zu ermutigen. Die Ergebnisse dieser Bemühungen sind in vielen Tausenden von Berichten über das tägliche Geschäft mit jenen Handels- und Schiffahrtsmagnaten enthalten, die legale Rechte und Spitzfindigkeiten beiseite ließen, politische Streitigkeiten ignorierten und durch Unterhandlungen mit der britischen Botschaft in Washington und den Behörden in Whitehall ihr Geschäft dieser neuen Regelung anpaßten. Insgesamt stellten diese Vorfälle der täglichen Geschäfte ein Eingeständnis dar, daß der Handel zwischen Amerika und Europa sich der neuen Kriegsregel anpaßte."[107]

Bei dieser "*de facto* Anerkennung der *Order in Council*" arbeitete die amerikanische Regierung im Gegensatz zu den sich nach außen hin zurückhaltenden Regierungen der Randneutralen in aller Öffentlichkeit **auf das eifrigste mit**. Die vom Staatsdepartement übersandten Gesuche der amerikanischen Geschäftsleute bezogen sich alle auf die *Order in Council*, "denn die vom Staatsdepartement gegebenen Einzelheiten wurden meistens dargelegt, um zu beweisen, daß die Ladungen nicht auf Grund der Order zurückgehalten werden könnten.... Mehr noch, das Staatsdepartement schloß sich einem großen Teil dieser Forderungen nach günstiger Behandlung an. Vermutlich wurden gerade auf seine Veranlassung die Einzelheiten[108] über die Käufe und Versicherungspolicen so freimütig angegeben."[109]



l) Die Annahme des Rationierungssystems

Um zu einer Koordination der verschiedenartigen zur Eingliederung der Randneutralen in das alliierte Blockadesystem ergriffenen Maßnahmen zu gelangen, bedurfte es "eines universalen Systems zur Unterscheidung zwischen feindlichem und neutralem Handel und der durchführbarste Plan für eine solche Unterscheidung war so einfach und natürlich, daß niemand das Verdienst in Anspruch nehmen kann, ihn zuerst erdacht zu haben. Er bestand darin, den an Deutschland angrenzenden Neutralen die normalen Einfuhren an Nahrungsmitteln, Futtermitteln, Textilien und Treibstoffen zu erlauben und alle Überschüsse über das Normale anzuhalten."[110]

Dieses System wurde auf der im Juni 1915 in Paris tagenden interalliierten Wirtschaftskriegskonferenz auf Drängen der Franzosen in folgender Form zum erstenmal theoretisch formuliert:

> *Les délégues... expriment en outre le désir "que des études soient entreprises d'un commun accord dans les pays alliés en vue de déterminer les conditions dans lesquelles devront jouer l'Ordre du Conseil britannique du 11 mars 1915 et le décret français du treize mars au regard de l'approvisionnement des pays neutres, ainsi que de fixer les quantités à partir desquelles la destination ennemie pourrait être présumée. La preuve de l'innocence de la marchandise devant être fournie par le commerçant neutre. Ils recommendent également à leurs gouvernements l'étude des produits sur lesquelles devra porter le contingentement, quand ils sont à destination de pays neutres voisins à l'ennemi."*[111]

Das hiermit als Grundsatz verkündete **Rationierungsprinzip war mit dem bestehenden Völkerrecht gänzlich unvereinbar.** Der Rechtsberater der französischen Regierimg, Fromageot, gab zwar die gewagte Erklärung ab, "daß Zurückhaltung und Einziehung von Ladungen auf Grund des statistischen Beweises begreiflicherweise mit der Doktrin der fortgesetzten Reise gerechtfertigt werden könnten".[112] Ein charakteristisches Zeichen dafür, wie sehr das im englischen Schlepptau schwimmende Frankreich seine alte Tradition, einer mißbräuchlichen Ausweitung der Rechte der Kriegführenden im Seekrieg entgegenzutreten, preiszugeben gewillt war. Aber es war gleichwohl für jeden Sachkenner außer Zweifel, daß die Voraussetzung für die Einziehung einer Ware als

Banngut: der Nachweis ihrer feindlichen Bestimmung von den alliierten Prisengerichten völlig preisgegeben worden wäre, wenn diese auf Grund der Mitteilung eines Statistikers der britischen Banngutkontrolle, die Normalmenge der Einfuhren eines randneutralen Staats in einer bestimmten Warengattung sei erreicht, sämtliche weiteren nach dem fraglichen randneutralen Staat bestimmten Ladungen dieser Art als Banngut eingezogen hätten. War es doch z. B. durchaus möglich, daß der Empfänger einer nach Überschreitung der statistischen Ziffer angehaltenen Ladung in der Lage war, den einwandfreien Beweis für die Inlandsbestimmung gerade seiner Ladung zu erbringen. Da die den Prisengerichten vorgelegte Frage "nicht das Verhalten des gesamten Handelsstandes seines Landes, sondern nur sein persönliches Verhalten"[113] betraf, so mußte in einem solchen Fall die Freigabe der Ladung an den Empfänger erfolgen.

Weit entfernt davon, für sich allein die Einziehung einer Ladung zu rechtfertigen, hätte der "statistische Beweis" allenfalls als eine jederzeit widerlegbare Vermutung für die Feindbestimmung verwendet werden können, eine Vermutung, die nur in Verbindung mit anderen Indizien Beachtung verdient hätte. Wie das englische Werk selbst zugibt, würde eine solche Vermutung offensichtlich nur sehr schwach gewesen sein. Eine ins Gewicht fallende Bedeutung hätte ihr erst dann beigemessen werden dürfen, wenn die neutralen Einfuhren den Normalumfang bereits erheblich überschritten hatten.

Die Rechtslage war so klar, daß bei der Vorbereitung des berühmten **Kimfalles** der Rechtsberater des Procurator General erklärte, auf Grund der bloßen Tatsache, daß die auf den Schiffen *Kim, Alfred Nobel, Friedland, Björnsterne Björnson* beschlagnahmten nach Kopenhagen adressierten Ladungen amerikanischen Specks das Dreizehnfache der normalen Jahreseinfuhr Dänemarks an Speck betrügen, könne keine Verurteilung erzielt werden. Erst als daraufhin mittels der Postkontrolle weitere Beweise gesammelt worden waren, die die Feststellung ermöglichten, daß die Chikagoer Fleischpacker ihre Waren ursprünglich nach Hamburg gesandt, aber nach Kriegsausbruch ihre Vertretungen nach Kopenhagen verlegt hatten, mit der Weisung, von dort aus die alten deutschen Verbindungen wieder aufzunehmen, wurde der Speck eingezogen. "Die Einziehung wurde also nur durch die Vorlage der über die Packer und ihre Geschäfte gesammelten Nachrichten erreicht. Der statistische Beweis wurde als ein Wegweiser oder ein Indiz, aber nicht als mehr erachtet."[114]

Zweifellos bestand "ein großer Unterschied zwischen Einziehungen, die man auf diese Weise erreichen konnte, und der automatischen Einziehung aller über die Normaleinfuhr hinausgehenden Ladungen, die bei einem von den Gerichtshöfen allein durchzuführenden allgemeinen Rationierungssystem notwendig gewesen wäre".[115]

Es schien fast so, als ob **das mit so großen Erwartungen veründete Rationierungssystem** an den prisenrechtlichen Schwierigkeiten scheitern müßte. Drei Monate nach Beendigung der Pariser Konferenz war man noch immer nicht über das Stadium der Diskussion hinausgekommen. Da erkannte der Scharfblick Sir Eyre Crowes, daß die **Rationierung der Neutralen mit Hilfe der Neutralen selbst durchgeführt** werden könne. Als im August und September 1915 die statistischen Sachverständigen genaue Tabellen der zu rationierenden Waren ausgearbeitet hatten, übernahm es die Banngutabteilung des Außenamts, diese Statistiken bei den Verhandlungen mit den Randneutralen über die Anpassung der Banngutabkommen an die März-Order zu verwerten.

"Zunächst wurde das Prinzip als solches, das als notwendiges Korollar für die Handhabung der März-Order angesehen wurde, in alle im Jahre 1915 abgeschlossenen großen Banngutabkommen aufgenommen, die man deshalb Stützbalken oder Säulen des Systems nennen kann. Zweitens wurden, nachdem das Prinzip eingeräumt und seine Zulassung in den Banngutabkommen niedergelegt war, eine Anzahl anderer Abkommen über die Regelung des Handels in einzelnen Waren zustande gebracht. Drittens wurde der Baumwollhandel zwischen Amerika und Europa unter

Kontrolle gestellt. Die Geschichte des Systems war somit die Geschichte dieser drei Fortschritte des wirtschaftlichen Feldzuges: der Banngutabkommen des Jahres 1915, der sie ergänzenden Abmachungen und der Baumwollregelung."[116]

Es wiederholt sich also, wie wir noch näher sehen werden, das peinliche Schauspiel aus dem Herbst 1914. Wieder beschränken die Randneutralen die Selbständigkeit ihrer Außenhandelspolitik auf Geheiß der einen zum Nachteil der anderen Kriegspartei. Wieder geschieht dies zu einem Zweck, den die begünstigte Kriegspartei mittels ihrer Seestreitkräfte und Prisengerichte in einer völkerrechtsmäßigen Weise nicht durchführen konnte. Wieder sind es die Vereinigten Staaten, die dem englischen Vorgehen nicht nur keinen Widerstand entgegensetzen, sondern es aktiv unterstützen. **Die Randneutralen sinken mehr und mehr zu willenlosen Gliedern der Blockadekette** herab, die der deutschen Zivilbevölkerung um den Hals gelegt wurde. Nur Schweden macht eine rühmliche Ausnahme.



m) Die Unterwerfung der Randneutralen unter die totale britische Handelskontrolle durch die Rationierungsabkommen

Das beste Mittel zur Durchsetzung des obersten Ziels der *Reprisals Order*: der Unterbindung des gesamten über die Randneutralen stattfindenden überseeischen Aus- und Einfuhrhandels Deutschlands erblickte England in der Errichtung von zentralen Wirtschaftsstellen in den Gebieten der Randneutralen, die unter britischer Aufsicht und im britischen Interesse den gesamten Außenhandel dieser Länder so lenkten, daß keine Ware, deren Aus- oder Einfuhr das Mißfallen Englands erregte, ihre Häfen verließ oder erreichte. Seine Abkommen mit den Schiffahrtslinien galten England nur als Notbehelfe, denn die Holdback-Garantien verhinderten zwar die Auslieferung der in den Lagerhäusern blockierten Waren an die Empfänger, nicht aber das Anwachsen des gesamten Warenvorrats innerhalb des Gebietes der Randneutralen. Wie schon erwähnt, war 1914 nur in Holland die Errichtung einer solchen zentralen Empfangsstelle für die wichtigsten der als Banngut bezeichneten Einfuhrgüter gelungen. In Skandinavien hatten die englischen Bemühungen keinen Erfolg gehabt. Bei den im Jahre 1915 mit den Randneutralen zwecks Aufnahme der Grundsätze der *Reprisals Order* in die Banngutabkommen eingeleiteten Verhandlungen galt es, den Tätigkeitsbereich des holländischen Überseetrustes auf den gesamten holländischen Außenhandel zu erweitern und noch einmal den Versuch zu machen, in den Gebieten der anderen Staaten ähnliche Gebilde zu errichten.

Holland war im Frühjahr 1915 teils auf Grund seiner geographischen Lage, teils auf Grund des englischen Druckes auf die skandinavischen Reeder zum Hauptausfalltor für die deutschen überseeischen Ausfuhren geworden. Die holländische Regierung beantwortete die Verhängung der den holländischen Handel auf das schwerste schädigenden britischen Ausfuhrsperre für Güter deutschen Ursprungs nur mit einem rein formalen Protest, lehnte aber die von England im Art. 8 der *Reprisals Order* in Aussicht genommene aktive Mitwirkung an der Order mit folgenden Worten ab:

> "Ich halte die Klarstellung für zweckmäßig, daß die holländische Regierung keine derartige Erklärung abgeben wird. Nach ihrer Meinung sind die Verpflichtungen einer neutralen Macht so, daß sie keine Verpflichtung dieser Art eingehen kann."[117]

Nach den bei Abschluß des Banngutabkommens im Dezember 1914 seitens der britischen Regierung gemachten Erfahrungen war diese "Klarstellung" nicht als Ablehnung, sondern nur als Verweisung auf den Niederländischen Überseetrust aufzufassen, wie bald darauf durch offiziöse Zeitungsartikel bestätigt wurde, welche die Notwendigkeit betonten, die Anpassung des holländischen Außenhandels an die Order als geschäftliche Angelegenheit zu behandeln.

Der Trust, der bereits vor Erlaß der *Reprisals Order* freiwillig den ihm im Dezember-Abkommen zugewiesenen Aufgabenkreis erweitert hatte, erklärte sich ohne Zögern zur Mitarbeit bereit. In einer am 3. März stattfindenden gemeinsamen Sitzung des Haager Handelsausschusses, der die holländische Regierung in bezug auf Ausfuhrverbote beriet, und des Trustes wurde die Unterwerfung unter die Order beschlossen. Die Trustdirektoren teilten diesen Beschluß unverzüglich dem englischen Gesandten mit. Gleichwohl zogen sich die Verhandlungen noch bis in den Frühsommer hinein, da gewisse von den Holländern verlangte Zugeständnisse, die besonders die Ausfuhr deutscher Waren nach den holländischen Kolonien betrafen, ausgehandelt werden mußten. In dem endgültigen Abkommen, in dem der Trust als Adressat für Banngut und für Artikel des allgemeinen Handels auftrat, wurde "ausdrücklich festgelegt, daß das Abkommen dazu diene solle, ein allgemeines Rationierungssystem einzuführen und durchzusetzen:

> In Gemäßheit der Tendenz der neuen Regeln, erklärten die Direktoren, wird der N.O.T. sich beeilen, die aus jedweder Quelle nach Holland gelangende Einfuhr eines jeden für den inländischen Verbrauch bestimmten Artikels in der in dem Abkommen vorgesehenen Weise zu beschränken. Die Übernahme der Versendung von Gütern wird, soweit möglich, auf diese Menge begrenzt. Wenn ohne Zustimmung des Trusts mehr Güter an diesen adressiert werden, so werden diese durch den Trust eingelagert und nicht eher in Umlauf gebracht, als bis das Normalniveau wieder erreicht ist."[118]

Das mit **Dänemark** im Dezember 1914 abgeschlossene, in England nach dem dänischen Unterhändler Clan-Abkommen genannte **Banngutabkommen** war von der dänischen Regierung und dem dänischen Handelsstand in einer England zufriedenstellenden Weise eingehalten worden, so daß sich die handelspolitischen Differenzen Englands mit Dänemark lediglich auf die abnorm hohen Einfuhren von Fleischerzeugnissen seitens der in Kopenhagen neugegründeten Filialen der Chikagoer Fleischpacker beschränkten. "Als die März-Order erlassen wurde und die ersten Zurückhaltungen dänischer Ladungen angeordnet wurden, protestierte die dänische Regierung sogleich gegen den Bruch des mit Mr. Clan geschlossenen Abkommens. Wir antworteten, das Clan-Abkommen sei vor unserer Entscheidung, alle deutschen Ein- und Ausfuhren anzuhalten, geschlossen worden und sei deshalb unwirksam. Wir luden jedoch die dänischen Behörden ein, über ein neues Abkommen mit uns zu verhandeln. Die dänische Regierung beantwortete diese Einladung niemals."[119] Offenbar aus Furcht vor Gegenmaßnahmen Deutschlands, das gegen das Clan-Abkommen einen sehr scharfen Protest eingelegt hatte. Das Abkommen blieb deshalb noch mehrere Monate nominell in Kraft.

Ein unmittelbarer Schaden entstand hierdurch für England nicht, da seine **Abkommen mit den führenden dänischen Reedereien** ihm eine positive Sicherheit boten, "daß die an Bord ihrer Schiffe beförderten Güter nur bei Verbrauch in Dänemark oder Skandinavien an die Adressaten ausgeliefert und daß keine Waren deutschen Ursprungs auf ihren Schiffen befördert würden. Diese Abkommen gaben also der *Order in Council* praktische Wirksamkeit und hatten zum Ergebnis, daß etwa sieben Zehntel der im dänischen Überseehandel beschäftigten Schiffe verpflichtet waren, keine Dienste zu leisten, die durch eine von der dänischen Regierung nicht anerkannte *Order in Council* verboten waren."[120] Auf die Dauer vermochte der primitive *modus vivendi*, den die Schiffahrtsabkommen darstellten, die englischen Wünsche doch nicht voll zu befriedigen. Die Abkommen lösten das Banngutproblem nicht, sondern überwälzten es nur auf die Empfänger, deren durch die Holdback-Garantien blockierten Ladungen die Kopenhagener Lagerhäuser zu verstopfen drohten, weil es zahlreichen Importeuren, vor allem den Filialen der Fleischpacker nicht gelang, einen von England für genügend befundenen Nachweis der Inlandsbestimmung zu beschaffen. Dies bot dem Banngutausschuß, der in Anwendung der von ihm geschaffenen Doktrinen des abgeleiteten und stellvertretenden Banngutes Dänemark zum Verbot der Ausfuhren dänischer Ledererzeugnisse und dänischer Fleischwaren zwingen wollte, den Anlaß, ohne Rücksicht auf die geschlossenen Schiffahrtsabkommen die Schiffe der dänischen Reedereien wieder in den Kontrollhäfen

zurückhalten und dort sogar diejenigen Waren löschen zu lassen, deren Wiederausfuhr Dänemark in Gemäßheit des Banngutabkommens verboten hatte.

Die hierdurch geschaffene Lage machte es notwendig, "ein neues System von Garantien zu ersinnen, das den britischen Behörden zufriedenstellend erschien".[121] Dieses System wurde, da sowohl die dänische Regierung wie auch die dänischen Reeder einen dänischen Überseetrust nach holländischem Vorbild für unzweckmäßig hielten, in dem **Abschluß von Garantieabkommen mit zwei Kammern oder Räten** gefunden, die genossenschaftliche Vertretungen der Kaufleute und Industriellen des Landes waren: **einer *"Grosserer Societat"* genannten Kaufmannsgilde und einer *"Industrieraad"* genannten Gewerbekammer**. Beide Gesellschaften hatten insofern rechtsetzende Befugnisse besonderer Art, als die von ihnen wegen Bruchs ihrer Anordnungen festgesetzten Bußen und Strafen von den Gerichten aufrechterhalten werden konnten.

Im Frühsommer teilte die Gilde dem britischen Handelsattaché mit, daß sie bereit sei, die Durchführung aller von dänischen Kaufleuten den englischen Kontrollbehörden gegebenen Garantien zu überwachen. Das von ihr "vorgeschlagene System war vollständig von dem System verschieden, das die einzige andere, Handelszwecken dienende, Organisation anwandte, von der wir Kenntnis hatten. Der niederländische Trust war ein allgemeiner Adressat und Verteiler mit technischen Unterausschüssen für die Behandlung von Metall, Gummi, Textil- und Treibstoffladungen und mit zahlreichen Handelsagenten und Spitzeln. Die dänische Gilde lehnte es von Anbeginn ab, ein allgemeiner Adressat zu sein."[122] Ihre Weigerung und das Fehlen eines organisierten Nachrichtenapparates erregten naturgemäß Zweifel über den Wert der angebotenen Garantie, die der nach London gereiste Vertreter der Gilde Dr. Federspiel jedoch durch den Hinweis zerstreuen konnte, daß die Gilde die des Bannguthandels verdächtigen Firmen nicht als Mitglieder aufgenommen habe und daß sie jede Verfehlung eines Mitgliedes mit einem dem geschäftlichen Ruin gleichkommenden Ausschluß aus der Gilde bestrafen werde. Auf Grund dieser Erklärung trat man in Verhandlungen über die Einzelheiten eines Abkommens ein.

Bei den Verhandlungen erklärte Mr. Sargent "von Anfang an, daß **der Hauptzweck des Abkommens** sei, Garantien gegen die Wiederausfuhr von Gütern nach Deutschland, Schweden und Norwegen zu erlangen, und ein **allgemeines Rationierungssystem einzuführen:**

> Ich machte ihm klar, schrieb er, daß wir uns das Recht vorbehalten müßten, über den normalen Durchschnittsverbrauch liegende Einfuhren Dänemarks (d. h. Gesamteinfuhr weniger Ausfuhren nach Feindländern) zu verhindern, da wir die Anhäufung von Vorräten in Dänemark nicht riskieren könnten.

Dr. Federspiel scheint dem Grundsatz als solchen mit ebenso geringem Zögern wie M. van Vollenhoven zugestimmt zu haben, denn in den Akten findet sich keine Spur eines Streites darüber. In Wahrheit begrüßten die Kaufleute und Kaufmannsvereinigungen das Rationierungsprinzip als einen Grundsatz, dessen Anwendung das Geschäft regelmäßiger und stetiger machen würde."[123]

Demgemäß übernahmen die Gilde und der Rat in dem Anfang November mit ihnen unterzeichneten Abkommen eine Garantie für den Inlandverbrauch der von ihnen bescheinigten Ladungen und verpflichteten sich ferner - worauf englischerseits aus Mißtrauen gegen Schweden besonderes Gewicht gelegt wurde -, den Wiederausfuhrhandel nach Skandinavien nur im normalen Umfang und nur gegen Ausstellung einer Verbleibsgarantie durch den norwegischen oder schwedischen Adressaten der Güter weiterzuführen. Es wurde ferner ausdrücklich erklärt, daß das Abkommen als Instrument zur Einführung eines allgemeinen Rationierungssystems diene und daß über die zu rationierenden Artikel und die Höhe der Rationen ein ergänzendes besonderes Abkommen geschlossen werden solle.

Ebensowenig Schwierigkeiten wie in Dänemark machte die **Annahme des Rationierungsgrundsatzes in der Schweiz.** Da alle wichtigen lebensnotwendigen Ausfuhren der Schweiz aus eingeführten Rohstoffen hergestellt waren, so hätte die strikte Anwendung des Prinzips des abgeleiteten Banngutes auf die Schweiz entweder dazu geführt, sie als Feind zu behandeln oder aber dazu, alle ihre auf dem deutschen Markt verkauften Erzeugnisse aufzukaufen und sie gleichzeitig mit allen notwendigen Rohstoffen zu versorgen. Ersteres erwies sich aus politischen Gründen, letzteres vor allem deswegen als unmöglich, weil die Alliierten die schweizer Kohlenzufuhren nicht zu übernehmen in der Lage waren und die deutsche Regierung deshalb auf einem gewissen Anteil an der schweizer Erzeugung bestehen konnte. Die internationale Verflechtung der schweizer Industrien, die "eine mehr mitteleuropäische als eine rein schweizer Angelegenheit waren",[124] machte ihre Kontrolle besonders schwierig. Hierzu kam noch, daß die bedeutendsten Werke Kriegslieferungen für beide Teile ausführten.

Aus allen diesen Gründen waren Meinungsverschiedenheiten über den Umfang der der Schweiz durch das mit ihr im Dezember abgeschlossene Banngutabkommen auferlegten Verpflichtungen unvermeidlich. Der Anspruch der Schweiz, über die Erzeugnisse ihrer Industrie frei zu verfügen, wurde mit einer ständig zunehmenden Zurückhaltung der nach der Schweiz bestimmten Ladungen, insbesondere von Metallen, beantwortet. Die dadurch hervorgerufene Rohstoffverknappung zwang wiederum die schweizer Industrie, sich enger an den deutschen Ein- und Ausfuhrmarkt anzuschließen. Um der Gefahr ihres gänzlichen Übergangs zum Feinde entgegenzutreten, entsandte die Banngutabteilung Sir Francis Oppenheimer, der Ende 1914 die erfolgreichen Verhandlungen mit dem Niederländischen Überseetrust geleitet hatte, nach Bern. Dieser sollte insbesondere prüfen, ob aus dem Metalltrust, den die Schweizer zur Milderung ihres Metallmangels gegründet hatten, ein **allgemeiner Empfangstrust nach holländischem Vorbild** entwickelt werden könnte.

Der von Sir Francis Oppenheimer ausgearbeitete und im April vom Bundesrat, mit geringen Änderungen genehmigte Plan enthielt im wesentlichen folgende Bedingungen: Gewisse schweizer Gewerbezweige, vor allem die Schokoladen- und Uhrenindustrie sowie ein Teil der Konfektionsindustrie, galten als "nationale Industrien", deren Erzeugnisse ohne Rücksicht auf die Herkunft der Rohstoffe als heimisches Erzeugnis angesehen wurden. Sie blieben außerhalb des allgemeinen Abkommens. "Die Industrien, die unter die Regelung des Plans fielen, sollten ihre Materialien von einem allgemeinen Einfuhrtrust empfangen, der aus dem Ausland alle von den schweizer Industrien benötigten Rohstoffe, Halbfabrikate und Fertigwaren erhielt. Diese Überwachungsgesellschaft sollte die Verpflichtung eingehen, daß alle von ihm empfangenen Rohmaterialien nur gemäß den mit dem Herkunftsland der Materialien vereinbarten Bedingungen ausgeführt oder wiederausgeführt würden. Obgleich die Überwachungsgesellschaft in keiner Weise ein Regierungsorgan war, sollte sie doch in allen Fragen der Ausfuhrverbote als sachverständige Beraterin des Bundesrats angesehen werden. Mehr noch, der Bundesrat sollte der Überwachungsgesellschaft das Recht einräumen, durch Unterbreitung von Anklagematerial vor den schweizer Gerichten Strafverfahren einzuleiten. Syndikate einzelner Industrien sollten mit dem Überwachungstrust zusammenarbeiten und nach Empfang der für sie bestimmten Zufuhren diese unter die einzelnen Firmen verteilen....[125] Schließlich wurde, was vielleicht am wichtigsten war, die **Menge der an die Überwachungsgesellschaft adressierten Rohstoffe und Güter nach den normalerweise in das Land eingeführten Mengen berechnet."**[126]

Diese Bedingungen sollten in die Form eines Abkommens zwischen der englischen und französischen Regierung einerseits - und der schweizer Überwachungsgesellschaft andererseits gekleidet werden, dessen Bestätigung durch einen Notenwechsel zwischen dem Bundesrat und den alliierten Vertretern vorgesehen war. Das Inkrafttreten des Abkommens verzögerte sich bis zum Herbst, weil Frankreich einige Abänderungsvorschläge machte. Unter anderem forderte es ein Recht auf vorherige Befragung der Alliierten bei der Ernennung des Direktors und des Generalsekretärs der Überwachungsgesellschaft, und, was wichtiger war, eine Garantie des

Bundesrats für alle in den der Mantelnote beigefügten Urkunden enthaltenen Verpflichtungen. Die französischen Vorschläge stießen auf schärfste Ablehnung des Bundesrats, der erklärte, die Bundesbehörden "könnten nur für die Errichtung des Überwachungsorgans verantwortlich sein, würden aber niemals für dessen Handlungen Garantie leisten.

> Während der Trust bisher als ein Privatverein errichtet werden sollte und so die Bundesregierung neutral und unabhängig ließ, wird durch das Verlangen, sie solle die von dem Trust übernommenen Verpflichtungen garantieren, nun die Regierung hineingezogen."[127]

Angesichts der entschiedenen Weigerung des Bundesrats blieb den Franzosen nichts anderes übrig, als ihre Abänderungsvorschläge fallen zu lassen, so daß der Plan im wesentlichen unverändert angenommen wurde.

Das gegenüber Norwegen angewandte System unterschied sich wesentlich von dem bisher betrachteten. Die Errichtung eines einzigen Einfuhrtrustes oder einer einzigen garantierenden Gesellschaft war, wie bereits dargelegt, in Norwegen nicht durchführbar. "Es würde sicherlich möglich gewesen sein, mit der norwegischen Regierung ein Rationierungsabkommen zu schließen, aber das wurde von Mr. Findlay und seinem Stab nicht für ratsam gehalten, die überzeugt waren, ein so geschlossenes Rationierungsabkommen würde von den norwegischen Regierungsstellen unterschiedlich angewendet, wenn die Politik ein Entgegenkommen gegenüber den Deutschen erfordere. Deshalb schloß Mr. Findlay eine große **Anzahl von Einzelabkommen mit den Firmen und Gesellschaften,** die die Stoffe verteilten, deren Rationierung wir am dringendsten wünschten. Wenn man allein die Tabelle der norwegischen Abkommen zu Rate zieht, könnte man vielleicht daran zweifeln, ob Norwegen jemals so in das Rationierungssystem eingespannt war wie Dänemark und Holland. **Tatsächlich war das Land ebenso wirksam auf eine nationale Ration gesetzt wie irgendein anderes."**[128]

Bei der **völkerrechtlichen Wertung der Rationierungsabkommen**, die den letzten Rest der handelspolitischen Unabhängigkeit der Randneutralen beseitigten, wird am zweckmäßigsten die Beurteilung zugrunde gelegt werden können, die sie in dem britischen Werk gefunden haben.

"Augenscheinlich", heißt es hier, "konnte **nichts mit alledem, was man unter neutralen Rechten, Souveränität und dergleichen verstand, unvereinbarer sein, als die Beschränkung des neutralen Handels auf eine von im Dienst einer kriegführenden Regierung stehenden Statistikern errechnete Ziffer.** Wenn man sich daran erinnert, wie oft ein streitiger Punkt des Seerechts zum Gegenstand diplomatischer Streitigkeiten geworden ist, wenn man darüber nachdenkt, daß ungleich geringfügigere Einschränkungen des neutralen Handels als die Einschränkung auf Rationen, zweimal die neutralen Staaten Europas gegen uns aufbrachten und einmal die Vereinigten Staaten zum Krieg gegen uns veranlaßten, so will es in der Tat seltsam erscheinen, daß dieser ungeheuren Neuerung ohne Streit zugestimmt wurde und doch ist es genau das, was sich ereignete, denn Herrn van Vollenhovens schriftliches Versprechen, daß der Trust die holländischen Einfuhren auf die für den heimischen Verbrauch benötigte Menge beschränken würde, wurde ganz gern und willig gegeben.[129] Und die dänischen Vertreter genehmigten alle Rationierungsklauseln ihrer Abkommen ohne jeden Kommentar. Es hat auch nicht den Anschein, als ob das bloße Prinzip der Rationierung bei den erheblich schwierigen Verhandlungen in Bern ernstlich bestritten worden wäre.... Es wird deshalb immer eine Merkwürdigkeit der Seegeschichte sein, daß das **Rationierungssystem** - allem Anschein nach **ein ebenso schwerer Einbruch in die Freiheiten des neutralen Handels wie irgendeiner der in den letzten drei Jahrhunderten versuchten** - doch ein Grundsatz war, den Kriegführende und Neutrale bekräftigten und den sie ohne jene vorhergehende Anpassung streitiger Meinungen und Interessen, die die Unterhandlung hervorruft, durchführten.

Es ist jedoch bezeichnend, daß diese bereitwillige unbedingte Zustimmung nur gegeben wurde, wenn die neutralen Unterhändler Vertreter von Handelsgilden und ähnlichen Gesellschaften waren, das heißt Männer, die nur darauf bedacht waren, sich ihre Einkünfte zu sichern und Käufe und Verkäufe zu tätigen und abzuwickeln. Das Prinzip wurde weniger leicht ertragen, wenn eine neutrale Regierung Verhandlungsgegner war, denn dann wurden die gegebenen oder abverlangten Versprochen einer politischen Prüfung unterzogen und den abstrakten Grundsätzen der Neutralität, der nationalen Freiheit und der Nationalehre gegenübergestellt."[130]

Dieser Beurteilung ist kaum etwas hinzuzufügen, denn sie kommt einem, wenn auch in verschleierter Form gemachten Einverständnis der Völkerrechtswidrigkeit der Rationierungsabkommen und ihrer Unvereinbarkeit mit den Grundsätzen der nationalen Souveränität gleich. Die **Theorie der Trennung von Politik und Wirtschaft**, die einerseits den randneutralen Staat durch das amtlich autorisierte Wirken der Handolsoligarchie zum Werkzeug des britischen Blockadesystems macht, während andererseits die Regierung eben dieses Staates beteuert, sie könne für die "auf rein geschäftlicher Basis" erfolgende Preisgabe der nationalen Unabhängigkeit keinerlei Verantwortung übernehmen, wird **mit kaum verhehltem Hohn behandelt.** Ihre innere Brüchigkeit tritt noch klarer zutage, wenn man das Verhalten der holländischen, dänischen und schweizer Regierungen mit demjenigen der schwedischen Regierung vergleicht, die sich als einzige bemühte, eine Politik der Neutralität zu verfolgen.



n) Der Widerstand Schwedens gegen das britische Blockadesystem

Auch Schweden hatte im Dezember 1914 mit England und Frankreich ein **Banngutabkommen** abgeschlossen, hatte aber ebenso wie die übrigen Randneutralen die Erfahrung machen müssen, daß England in dem Banngutabkommen nur einen Ansatzpunkt zu Schwedens vollständiger handelspolitischer Unterwerfung unter sein Blockadesystem sah und keineswegs gewillt war, sich strikt an das Vereinbarte zu halten. Im Januar/Februar 1915 hatte deshalb ein scharfer Notenwechsel zwischen den beiden Staaten stattgefunden, in dem man jedoch schließlich übereingekommen war, das Abkommen als weiter in Kraft befindlich anzusehen.

Das durch die unerwarteten Regungen des nationalen Selbstbewußtseins wachgerufene Mißtrauen der Banngutabteilung gegen Schweden wurde im Laufe des Frühjahrs 1915 noch verstärkt. Die gerade in Schweden mit besonderem Geschick arbeitende britische Handelsspionage glaubte beobachten zu können, daß schwedische Regierungsstellen von dem in dem Banngutabkommen vorgesehenen Recht, Ausnahmen von den Ausfuhrverboten zu bewilligen, in einem größeren Umfang, als von England erwartet worden war, Gebrauch machten und daß sie dabei mehr den Interessen ihrer eigenen Wirtschaft als denjenigen der britischen Banngutkontrolle Rechnung trugen. Hierüber zur Rede gestellt zeigten sich die Schweden keineswegs zerknirscht, wie die Banngutabteilung dies nach Erteilung entsprechender Verweise von den übrigen Randneutralen gewohnt war, sondern sie verbaten sich die Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten. Sie lehnten es von Anfang an ab, "anzuerkennen, daß die Handhabung ihrer Gesetze und Verordnungen mit Vertretern eines fremden Staates erörtert werden könnte und sie weigerten sich folgerichtig, uns genaue Angaben über die unter Lizenz aus ihrem Lande ausgeführten Banngutmengen zu machen. Hier lag der große Unterschied zwischen dem Verhalten der Schweden und dem Verhalten der anderen europäischen Neutralen."[131] Diese schwedische Haltung in der Frage der Erteilung der Ausfuhrlizenzen wurde dadurch besonders bedrohlich, weil Schweden seine Verpflichtungen aus dem Banngutabkommen mit der englischen Waffendurchfuhr nach Rußland in Verbindung zu bringen suchte. Deuteten doch die schwedischen Regierungsstellen an, "daß jede für die Warendurchfuhr nach Rußland erteilte Lizenz durch eine Lizenz für die Wiederausfuhr einer entsprechenden Menge Güter nach Deutschland ausgeglichen werden müßte".[132]

Geradezu empörend mußte es aber der Banngutabteilung erscheinen, daß Schweden sich den britischen Bemühungen, das Kontrollsystem durch Abschluß von Abkommen mit schwedischen Wirtschaftsvereinigungen und Unternehmern, insbesondere mit den schwedischen Reedereien, zu erweitern, widersetzte. "Dies war ein anderer sehr wichtiger Unterschied zwischen der Haltung der schwedischen und der Haltung der dänischen, norwegischen und niederländischen Regierungen. Diese letzteren hatten aktiv alle privaten Vereinbarungen zur Erleichterung des Handels ermutigt, die schwedische Regierung verbot sie ausdrücklich."[133]

Die Unzufriedenheit über das schwedische Verhalten veranlaßte den Banngutausschuß zu der schon oft bewährten Methode von Schiffszurückhaltungen *in terrorem* zu greifen. Sie führte aber dieses Mal nicht zu dem erwünschten Ergebnis. Im Gegenteil, der dadurch hervorgerufene, eine erhebliche Schärfe annehmende Meinungsaustausch bestätigte nur die Unversöhnlichkeit der beiderseitigen Standpunkte. "Der einzige Punkt, über den sich die beiden Regierungen einig waren, war der **Zusammenbruch des Dezemberabkommens**."[134]

Nach dem Zusammenbruch des Banngutabkommens einigte man sich auf schwedischen Wunsch zunächst auf einen provisorischen *modus vivendi*, der in einer Aushandlung der Freigabe für Schweden wesentlicher Güterpartien gegen die Erteilung von Durchfuhrlizenzen für gewisse durch den russischen Militärattaché listenmäßig aufgezählte Güter bestand. Ende Juni 1915 wurden in Stockholm **Verhandlungen über eine Generalregelung** aller schwebenden Streitfragen eröffnet.

Die unter Führung Vansittarts stehende englische Delegation hatte die Weisung, **die beiden wichtigsten Verhandlungspunkte**, nämlich: 1. die **Rationierung Schwedens** durch einen zentralen Empfangstrust nach holländischem Vorbild oder, wenn dessen Errichtung nicht zu erreichen sei, durch Vereinigungen der wichtigsten Handels- und Industriezweige sowie 2. die Sicherung der **englischen Durchfuhren nach Rußland** mit allem Nachdruck durchzusetzen. Der erste der beiden Punkte wurde von Schweden rundweg abgelehnt, weil die schwedische öffentliche Meinung dafür eintrat, "daß die Streitpunkte in einer dem Nationalstolz Rechnung tragenden Weise beigelegt werden müßten und daß sie nicht als bloße Fragen des Geschäfts und der Zweckmäßigkeit behandelt werden dürften".[135] Zum zweiten Punkt erklärten die Schweden, "daß ein striktes neutrales Verhalten sie verpflichte, keinem Kriegführenden eine Vergünstigung zu gewähren, die nicht durch eine gleichwertige Vergünstigung des anderen Kriegführenden ausgeglichen würde. Infolgedessen... müßte die Menge der nach Rußland durchgelassenen Waren und der nach Deutschland wieder ausgeführten Güter auf gleicher Höhe gehalten werden."[136]

Unglücklicherweise wichen die Schweden im weiteren Verlauf der Verhandlungen von der geraden Linie der Neutralität insofern ab, als sie die englische Behauptung, neutrale Einfuhren müßten auf das zum heimischen Verbrauch Erforderliche beschränkt werden, grundsätzlich anerkannten. Sie erhoben zwar den Anspruch, "sie allein seien für die Bestimmung des heimischen Verbrauches und zur Berechnung der normalen Einfuhrziffern zuständig" und "teilten unseren Vertretern sehr nachdrücklich mit, daß weder diese Bestimmung noch die entsprechenden Statistiken mit fremden Diplomaten diskutiert werden könnten".[137] Aber alle Erklärungen, es sei für sie "eine Frage des Nationalstolzes, daß der schwedische Handel allein von der schwedischen Regierung geordnet würde",[138] konnten nicht darüber hinwegtäuschen, daß sie durch ihr verhängnisvolles Zugeständnis die Grundlage ihrer Verhandlungsposition erschüttert hatten. Erst als es zu spät war, scheinen sie ihren Fehler erkannt zu haben und machten einen selbstverständlich ergebnislos verlaufenden Versuch, die amerikanische Regierung gegen das Rationierungsprinzip zu mobilisieren.

Da die russische Armee gerade um diese Zeit schwerste Niederlagen erlitt und deshalb nicht die in dem *modus vivendi* zugesicherten Durchfuhren entbehren konnte, wurde die englische Delegation angewiesen, die Verhandlungen durch **Ausarbeitung von Kompromißvorschlägen *ad referendum***, solange als möglich, hinzuziehen. Bei diesen Vorschlägen mußten englischerseits

notgedrungen "die schwedischen Ausfuhrverordnungen, die schwedischen Berechnungen der Normaleinfuhr und die Garantien der schwedischen Regierung für den heimischen Verbrauch als volle und ausreichende Sicherheit"[139] für die Durchführung der Rationierung anerkannt werden. Doch versuchte man die dadurch der schwedischen Regierung belassene Bewegungsfreiheit durch Einteilung der zugestandenen Einfuhren in zwei Kategorien zu begrenzen, von denen die erste Waffen, Kriegsmaterial und zu dessen Herstellung besonders wichtige Metalle, Leder, Wollgarne und Mineralöle, die zweite solche Banngutwaren, die auch Artikel des allgemeinen Handels waren, umfaßte. Für Waren der ersten Art sollten in keinem Fall Ausfuhrlizenzen bewilligt werden. Güter der zweiten Art sollten auf die Liste der Einfuhrverbote gesetzt und die Möglichkeit der Bewilligung von Wiederausfuhrlizenzen durch die allgemeine Bestimmung begrenzt werden, daß die eingeführten Güter nur für den inneren Verbrauch bestimmt sein dürften.

Der Mitte Juli übergebene, auf dieser Grundlage ausgearbeitete **Vansittartsche Plan** wurde von den Schweden sehr zurückhaltend aufgenommen. Sie konnten ihn aber nach der einmal gegebenen grundsätzlichen Anerkennung des Rationierungsprinzipes nicht mehr ablehnen und antworteten deshalb auf den bei der Übergabe geäußerten Wunsch Vansittarts "nach einer ungefähren Kenntnis der von den schwedischen Regierungsstellen anzuwendenden Prüfungsarten für die Normaleinfuhr und den heimischen Verbrauch", "sie könnten uns niemals erlauben, Tatsachen und Zahlen mit ihnen zu erörtern, und sie würden niemals einwilligen, daß Durchschnittswerte der Statistiken von Normaljahren zur Grundlage der Berechnung gemacht würden. Sie versprachen, daß ein staatlicher Ausschuß in jedem Einzelfall darüber entscheiden solle, was heimischer Verbrauch sei und was nicht."[140]

Anfang August konnten die Verhandlungen endgültig beendet werden. Der wesentlichste Teil des **Abkommensentwurfs**, auf den sich die beiden Delegationen geeinigt hatten, "war der dritte Artikel, der Mr. Vansittarts erstes Kompromiß enthielt, nach welchem die nicht auszuführenden Güter auf zwei Listen gesetzt werden sollten. Für Güter der ersten Liste sollten in keinem Falle Ausfuhrlizenzen erteilt werden. Güter der zweiten Liste sollten auf die Liste der Ausfuhrverbote gesetzt und nur für den schwedischen inneren Verbrauch eingeführt werden. Die beiden großen Zugeständnisse an die Schweden bestanden darin, daß keine Bestimmungen über die Abschätzung oder Anzeige der Zahlen des Normalverbrauchs vorgesehen waren und daß die britische Regierung eine Bescheinigung der 'Handelskommission' als genügenden Beweis dafür betrachten sollte, daß die für den schwedischen heimischen Verbrauch notwendigen Mengen nicht überschritten würden.... Die übrigen Artikel waren weniger wichtig. Ein Kompromiß wurde in der Frage der Zurückhaltung durch die Zusage von Liegegeldern für Schiffe erzielt, die länger als drei Tage zurückgehalten wurden. Die Schweden erklärten sich zur Anerkennung unseres Rechts zur Zurückhaltung von Ladungen bereit, falls klare Beweise für deren feindliche Bestimmung vorlagen."[141]

Es ist selbstverständlich, daß allein die Tatsache, daß ihre Delegation an einem solchen Abkommensentwurf mitgewirkt hatte, der britischen Regierung, die auf willfährige Gefolgschaft der Randneutralen zu rechnen gewohnt war, größtes Unbehagen verursachen mußte. War der Entwurf doch "von den in Bern und im Haag verhandelten und von dem mit der dänischen Gilde beabsichtigten so verschieden, daß er mit Recht als **eine Ausnahme unseres im Ausbau befindlichen allgemeinen Kontrollsystems** bezeichnet werden konnte. Das Abkommen würde als solches für das ganze neutrale Europa die Ankündigung einer Schlappe unserer Politik gewesen sein."[142] Es war so gut wie sicher, daß die Durchführung des Abkommens auf die größten praktischen Schwierigkeiten stoßen würde, denn nach den Erfahrungen Englands bei seinen Verhandlungen mit den übrigen Randneutralen, welche sich erst nach längeren Diskussionen den englischen Schätzungen ihres Normalverbrauchs gefügt hatten, war anzunehmen, "daß die schwedischen Regierungsstellen, nachdem sie sich in dieser wesentlichen Frage, was für den heimischen Verbrauch notwendig sei und was nicht, zu Richtern gemacht hatten, Berechnungen und

Schätzungen aufgestellt hätten, die selbst bei Mitteilung an uns von unserem Sachverständigen für zweifelhaft gehalten worden wären".[143]

Infolge der düsteren militärischen Lage Rußlands sah sich England veranlaßt, die mit Schweden aufgeführte Komödie, in der es diesem Lande eine in Wirklichkeit nicht vorhandene Bereitschaft zu einer Kompromißlösung vorspiegelte, um weitere zwei Monate zu verlängern. Der schwedischen Regierung wurde vom Außenamt mitgeteilt, daß man sich nicht vor Mitte September über die Annahme des Abkommens äußern könne.

In der Zwischenzeit zeigte es sich, daß das System des Aushandelns der russischen Durchfuhren mit Lizenzen für britische Güter und des gegenseitigen Austausches der wesentlichsten Einfuhrwaren auch ohne Abkommen funktionierte. Diese Tatsache und die im Herbst 1915 erlangte Gewißheit, daß die russische Front den Winter über aushalten würde, machte ein weiteres Hinzögern der Verhandlungen überflüssig. Die Banngutabteilung arbeitete deshalb ein neues Abkommen nach dem Muster der mit den anderen Randneutralen verhandelten Abkommen aus und übermittelte es den Schweden am 10. Oktober mit dem Hinweis, auf Abänderungen des Entwurfes könne sich England nicht einlassen. Der schwedische Außenminister, der schon vorher angedeutet hatte, er ziehe einen vertraglosen Zustand, in dem die Handelsbeziehungen beider Länder periodisch neu ausgehandelt würden, einem Abkommen vor, das von beiden Seiten verschieden ausgelegt würde, antwortete, die Dinge könnten ohne großen Schaden wie bisher weiterlaufen. Damit hatten die Verhandlungen ihr Ende gefunden.



o) Die Zustimmung der Vereinigten Staaten zur Erklärung der Baumwolle zum Banngut

Da Baumwolle ein Hauptausfuhrartikel der Vereinigten Staaten war, hatte das englische Kabinett im **Oktober 1914** auf Grund eines Gutachtens technischer Sachverständiger aus der Admiralität und dem Kriegsamt davon abgesehen, Baumwolle zum Banngut zu erklären, und der britische Botschafter hatte im Auftrag **Sir Edward Greys** an den Staatssekretär Bryan ein Schreiben gerichtet, das folgende Zusicherung enthielt:

"**Baumwolle** ist nicht auf irgendeine von unseren Banngutlisten gesetzt worden. Wie Ihr Ministerium aus dem in Ihrem Besitz befindlichen Proklamationsentwurf wissen muß, wird nicht beabsichtigt, sie in unsere neue Banngutliste aufzunehmen. Sie steht, soweit es Deutschland betrifft, **auf der Freiliste und wird dort bleiben.**"[144]

Nach dem Erlaß der März-Order erklärte England sich bereit, alle von den Randneutralen vor dem 12. März gekaufte und vor dem 31. März 1915 verschiffte Baumwolle aufzukaufen und erreichte durch diese den Baumwollpreis haltende Übergangsmaßnahme, daß die amerikanische Regierung zunächst keine Schritte in der Baumwollfrage unternahm. Zur Vorbereitung einer endgültigen Regelung wurde von dem englischen Kabinett ein interministerieller Ausschuß eingesetzt, dem gegenüber Sir Eyre Crowe die Auffassung entwickelte, daß der zu erwartende Streit mit Amerika über die britische Handelssperre durch die Erklärung der Baumwolle zum Banngut gemildert werden könnte. "Was für Proteste die amerikanische Regierung in der Folgezeit auch immer erheben würde, so konnte doch wenigstens angenommen werden, daß sie geneigter war, in die Beschlagnahme und Zurückhaltung einer Ladung einzuwilligen, weil sie Banngut war, als deswegen weil sie auf Grund einer *Order in Council*, deren Rechtmäßigkeit sie nicht anerkannt hatte, der Beschlagnahme unterlag. Niemand weder in Amerika noch in Europa konnte noch darüber im Zweifel sein, daß Baumwolle nach dem strengen Völkerrecht absolutes Banngut war."[145]

Im Gegensatz zu der Auffassung Sir Eyre Crowes scheint im britischen Kabinett eine Richtung bestanden zu haben, die befürchtete, eine Erweiterung der britischen Blockademaßnahmen könnte einen Konflikt mit den Vereinigten Staaten hervorrufen und dadurch einer Verschärfung der deutsch-amerikanischen Streitigkeiten wegen des U-Bootkrieges hinderlich sein. Der Wortführer der letzteren Gruppe, Sir Edward Grey, glaubte in einer Anfang Juli 1915 überreichten **sehr scharfen Note des Staatsdepartements wegen** der Beschlagnahme einer von Holland nach Amerika bestimmten Ladung Anilinfarben auf dem **Dampfer *Neches*** eine Bestätigung ihrer Befürchtungen erblicken zu müssen.

Bei näherer Prüfung der Angelegenheit stellte sich jedoch heraus, daß **die amerikanische Regierung wie üblich mit zwei Zungen sprach.** "Wenn die buchstäbliche Bedeutung der Worte dem inneren Sinn der Note entsprochen hätte, so hätte das Staatsdepartement damit sicherlich der März-Order den offenen Kampf angesagt. Aber Sir Cecil Spring-Rice überzeugte sich durch Sondierungen davon, daß das nicht vom Staatsdepartement beabsichtigt war. Das Telegramm nach London war ihm zwar zur Kenntnis gegeben worden, stammte aber von einem untergeordneten Ministerium, das sich im allgemeinen nicht mit diesen Dingen befaßte. Sir Cecil Spring-Rice teilte dem Rechtsberater des Staatsdepartements, der ihm das Telegramm zeigte, mit, daß Entscheidungen des obersten Bundesgerichts zur Widerlegung der in der Note vertretenen Doktrin angeführt werden könnten und das Staatsdepartement verfolgte die Sache nicht weiter."[146]

Obwohl hierdurch die Bedenken Sir Edward Greys teilweise zerstreut worden waren und zahlreiche Kabinettsmitglieder mit Unterstützung der französischen Regierung auf Einbeziehung der Baumwolle in die Banngutlisten drängten, kam das Kabinett im Juli zu keinem Entschluß. Der Grund dafür lag, abgesehen von alarmierenden Berichten des britischen Botschafters über die steigende Unzufriedenheit amerikanischer Wirtschaftskreise mit den britischen Blockademaßnahmen, darin, daß sich Lansing den über den amerikanischen Botschafter Page gemachten britischen Sondierungen gegenüber sehr zurückhaltend verhielt. Er erklärte, die Angelegenheit mache ihm Sorgen, und wies Page an, Sir Edward Grey an sein Versprechen vom Oktober 1914 zu erinnern. Wiederum zeigte sich in kürzester Frist, daß die **Weisung nicht ernst gemeint** war.

"Die Absendung der ersten Weisungen für Mr. Page war jedoch nur ein **Manöver des Staatssekretärs**, um Zeit zu gewinnen, gewesen, denn zwei Tage später empfing er unseren Botschafter und sagte ihm im Beisein Mr. Chandler Andersons, **die Erklärung der Baumwolle zum Banngut sei vermutlich der beste Weg**. Dies kann als die entscheidende Anregung angesehen werden, denn nach Empfang dieser Zusicherung hatten unsere Regierungsstellen freie Hand, um die Erklärung zu erlassen, sobald sie ihre Pläne zur Aufrechterhaltung des Preises vollendet hatten."[147]

Nachdem die Einzelheiten der Stützungsaktion in einer den Präsidenten Wilson befriedigenden Weise festgelegt worden waren, wurden am 20. August 1915 Rohbaumwolle, Baumwollabfall und Baumwollgarn auf die Liste für unbedingtes Banngut gesetzt. **Damit war auf Betreiben der amerikanischen Regierung die letzte Lücke in der Blockadefront geschlossen.**



Schlußbetrachtung

Vergleicht man die Planung und den bisherigen Verlauf der britischen Hungerblockade des gegenwärtigen Krieges mit derjenigen **des Weltkrieges**, so muß man trotz mancher Gleichartigkeit bedeutsame Unterschiede feststellen, die die britische Rechnung, durch Anwendung gleicher Mittel die gleichen Wirkungen erzielen zu können, zu einer der gewaltigsten Fehlspekulationen der englischen Geschichte gemacht haben.

Was die **Planung** angeht, so war sie **auf der britischen Seite** zweifellos systematischer und umfassender als in den Jahren vor 1914. War man damals nur über das Ziel, nicht aber über die Mittel einig gewesen - was bei der Neuartigkeit der beabsichtigten Operation der Aushungerung eines ganzen Volkes, für die es keinerlei Vorbilder in der Seekriegsgeschichte gab, nicht wundernimmt -, so lag im September 1939 ein in gemeinsamer Beratung mit Frankreich genau ausgearbeiteter Blockadeplan vor, der sich eng an die 1914/1918 gemachten Erfahrungen anlehnte. Im Gegensatz zum Weltkrieg sollten aber die Einfuhrsperre und die Rationierung der Randstaaten nicht langsam und Schritt für Schritt, sondern sofort und mit voller Schärfe durchgeführt werden. Schien doch ein Grund für ein behutsames Vorgehen nicht mehr vorhanden zu sein, da man sich des Einverständnisses der Randneutralen und der Vereinigten Staaten von vornherein sicher wähnte.

Bewegte sich die britische Blockadeplanung im wesentlichen in alten ausgefahrenen Geleisen, so konnte die **deutsche Planung der Blockadeabwehr** nicht an alte Vorbilder anknüpfen, weil es Deutschland in der Zeit vor 1914 unterlassen hatte, sich auf den drohenden englischen Wirtschaftskrieg ausreichend vorzubereiten.

Die **mangelnde wirtschaftliche Rüstung Deutschlands im Jahre 1914** kann auf zwei Ursachen zurückgeführt werden, deren ausführliche Darstellung in dem britischen Werk zeigt, daß man sich in England über ihre Bedeutung durchaus im klaren war: auf **das Vorherrschen der von England importierten liberalen Wirtschaftsauffassung**, die den Gedanken eines zentral gelenkten wirtschaftlichen Verteidigungsplans als eine Häresie gegen das geheiligte freie Spiel der Kräfte erscheinen ließ und **auf das wenig angebrachte Vertrauen der deutschen Führung in Englands Völkerrechtstreue**, das in dem von diesem Lande im Laufe der Geschichte so oft mit Füßen getretenen Seekriegsrecht einen ausreichenden Ersatz für die fehlende wirtschaftliche Rüstung sehen zu können glaubte.

Als Tirpitz 1906 zum ersten Male auf Deutschlands gefährliche wirtschaftliche Lage im Falle eines Krieges mit England hinwies, ergab die Untersuchung der Frage durch das Reichsamt des Innern, daß Deutschlands Vorräte nur 9 Monate ausreichen würden. Da der Generalstab diesen Zeitraum für genügend erklärte, wurde trotz Tirpitz' energischen Protestes nichts weiter unternommen. Erst Ende 1912 setzte man unter dem Druck der Öffentlichkeit einen ständigen Ressortausschuß ein. Dieser beschränkte seine Tätigkeit aber auf die Vorbereitung einer Reihe technischer Maßnahmen der Vorratsbewirtschaftung, war er doch "zu der Überzeugung" gelangt, "daß die Forderungen der Öffentlichkeit - wirtschaftliche Mobilmachung und wirtschaftlicher Generalstab - höchst unklug wären, da sie von einer Einwirkung auf Handel und Industrie ausgingen, die für beide außerordentlich schädlich sei. In der Tat war die letzte, wenige Monate vor Kriegsbeginn vorgelegte, Übersicht über Deutschlands wirtschaftliche Widerstandskraft wenig mehr als eine, mit einer Fülle erläuternder Statistiken versehene, Wiederholung, daß ein kurzer Krieg und ein freier unbehinderter Handel zwischen Skandinavien und Amerika der einzige Schutz von dauerndem Wert sei...".[148] "Der Bericht... war praktisch ein Verzeichnis der in dem belagerten Lande noch zu treffenden Verteilungsmaßnahmen. Sehr wenig wurde darin zu der großen Frage, wie die Belagerung zu durchbrechen sei, vorgeschlagen... Die Worte seines Vorsitzenden Dr. Clemens Delbrück zeigen in der Tat deutlich, daß die Zukunft dunkel und trübe erschien und daß die einzige Erleichterung in der Hoffnung auf einen frühen zermalmenden Sieg im Felde bestand."[149]

Die aus dem verderblichen Einfluß englischer Theorien geborene Gleichgültigkeit gegenüber den Notwendigkeiten der wirtschaftlichen Verteidigung wurde dadurch gefördert, "daß in dieser Zeit zwei große Konferenzen des Völkerrechts zusammentraten und daß verantwortliche Regierungsstellen in Deutschland glaubten, das Gesetzbuch des Seerechts, auf das man sich auf der Londoner Konferenz geeinigt habe, sei eine befriedigende Garantie gegen wirtschaftlichen Druck. Admiral von Tirpitz machte zwar geltend, eine nichtratifizierte Urkunde böte keinerlei Sicherheit. Die amtliche Auffassung scheint jedoch die gewesen zu sein, daß ratifiziert oder nicht, die

Londoner Deklaration amtlich als maßgebliche Sammlung des geltenden Gewohnheitsrechts anerkannt worden sei, und daß ernsthafte Abweichungen davon nicht zu erwarten wären."[150] Die deutschen amtlichen Geschichtsschreiber haben deshalb darauf hingewiesen, "daß die deutschen Staatsmänner die Londoner Deklaration immer als einen Schutz gegen wirtschaftlichen Druck ansahen und so darauf vertrauten, sie sei ein angemessener Schutz, daß sie die Vorbereitungen zum Widerstand gegen einen Wirtschaftskrieg mißbilligt hatten".[151]

Beide Ursachen waren 1939 nicht mehr vorhanden. An Stelle der liberalen Wirtschaftsauffassung, die einem großen Teil des deutschen Volkes nicht einmal in den Krisenjahren der Friedenszeit ausreichende Existenzbedingungen hatte gewährleisten können, war **der von der neuen Staatsführung vertretene Gedanke zur Herrschaft gelangt, daß Deutschland im Interesse seiner Selbsterhaltung danach streben müsse, alle lebensnotwendigen Güter im Inlande zu erzeugen**. Als infolge des **Scheiterns der deutschen Bemühungen um eine Annäherung an England** die Gefahr einer neuen Hungerblockade greifbare Gestalt annahm, war es deshalb nur noch notwendig, die Autarkiebestrebungen auf die besonderen Notwendigkeiten des Kriegsfalles auszurichten, um **Deutschland blockadefest** zu machen. Daß nach den im Weltkrieg gesammelten Erfahrungen die Aufstellung des wirtschaftlichen Verteidigungsplans auch nicht einen Augenblick durch den Glauben verzögert wurde, England würde sich im Kriegsfalle an das Völkerrecht halten und vor einem zweiten Attentat auf das Leben der deutschen Zivilbevölkerung zurückschrecken, bedarf wohl kaum der Erwähnung.

War durch die deutsche Vorbereitung die britische Planung der zweiten Hungerblockade von vornherein um jede Erfolgsaussicht gebracht, so bereitete der **Verlauf des Blockadekrieges** der Hoffnung Englands, die Geschichte werde sich noch einmal wiederholen, eine erneute herbe Enttäuschung. Die Ereignisse des Frühjahrs 1940 zerstörten die auf den europäischen Kontinent vorgeschobenen Außenbastionen der britischen Blockadefront. Ein **einheitlicher europäischer Wirtschaftsraum** entstand, in dem durch Verteilung der Erzeugungsüberschüsse der einzelnen dazugehörigen Teilgebiete Verknappungen an Nahrungsmitteln und kriegswichtigen Rohstoffen naturgemäß leichter ausgeglichen werden konnten, als in einem auf sich allein gestellten Staat. Je länger die Blockade dauert, um so enger wächst der europäische Raum zusammen und um so mehr gewinnt eine einheitliche europäische Wirtschaftsgesinnung an Boden, die sich **darin einig ist, der Vergewaltigung des Seekriegsrechts durch England ein für allemal ein Ziel zu setzen.** Was ein weitsichtiger englischer Diplomat schon 1915 in einem Bericht an das Londoner Außenamt über die englischen Blockademaßnahmen gegen die Schweiz ahnungsvoll voraussah:

> "Nach meiner bescheidenen Meinung wird ein Ergebnis des Krieges ein Aufstand der Landmächte gegen die britische Seeherrschaft sein, der weit entschiedener als alle bisher von uns erlebten sein wird",[152]

beginnt heute Wirklichkeit zu werden.

Das geeinte Europa wird durch Brechung der englischen Seeherrschaft die Freiheit der Meere sichern und damit die kommenden Generationen Europas für immer von dem drohenden Würgegriff britischer Hungerblockaden befreien.



Anmerkungen:

1 Das deutsche Prisenrecht nennt die Beschlagnahme von Schiffen: Aufbringung ebenso wie das englische und französische Recht terminologisch von der *Capture* eines Schiffes und der *Saisie* bzw. der *Seizure* der Waren spricht. Rechtlich bedeuten beide Ausdrücke dasselbe....zurück...

2 S. **9** (**80**). ...zurück...

3 S. **10** (**81**)....zurück...

4 S. **24** (**93**). ...zurück...

5 S. **26** (**94**). ...zurück...

6 S. **15/16** (**85**). ...zurück...

7 S. **14** (**83**). ...zurück...

8 S. **23** (**92**). ...zurück...

9 Siehe den interessanten historischen Rückblick S. **18-20** (**87-89**). ...zurück...

10 S. **31** (**96**). ...zurück...

11 S. 30 *[Scriptorium merkt an: richtig S. **27**]* (**95**). ...zurück...

12 S. **172** (**176**). ...zurück...

13 S. **172** (**176/77**). ...zurück...

14 S. 33 *[Scriptorium merkt an: richtig S. **38**]* (**100**). ...zurück...

15 S. **39** (**101**). ...zurück...

16 S. **40** (**101**). ...zurück...

17 S. **41** (**101/2**) ...zurück...

18 S. **55** (**104**). ...zurück...

19 S. **56** (**108**). ...zurück...

20 S. **56** (**108**). ...zurück...

21 S. **57** (**109**). ...zurück...

22 S. **57** (**109**). ...zurück...

23 Der Verzicht bezog sich nur auf solche Ladungspartien, deren Papiere den Empfänger bezeichneten.
Art. 1 Nr. 3 des *Order in Council* vom 28. Oktober 1914 lautet:
Notwithstanding the provisions of Article 35 of the said Declaration, conditional contraband shall be liable to capture on board a vessel bound for a neutral port if the goods are consigned "to order", or if the ship's papers do not show who is the consignee of the goods or if they show a consignee of the goods in territory belonging to or occupied by the enemy. Der angezogene Art. 35 der Londoner Deklaration verbietet die Anwendung der Doktrin der fortgesetzten Reise auf bedingtes Banngut. ...zurück...

24 Art. 2 der Order in Council vom 28. Oktober 1914 lautet:
"Where it is shown to the satisfaction of one of His Majesty's Principal Secretaries of State that the enemy Government is drawing supplies for its armed forces from or through a neutral country, he may direct that in respect of ships bound for a port in that country, Article 35 of the said Declaration shall not apply. Such direction shall be notified in the "London Gazette" and shall operate until the same is withdrawn. So long as such direction is in force, a vessel which is carrying conditional contraband to a port in that country shall not be immune from capture." ...zurück...

25 S. **35** (**99**). ...zurück...

26 S. **36** (**99**). ...zurück...

27 S. **44** (**102**). ...zurück...

28 S. **62** (**111**). ...zurück...

29 Die Mitwirkung der Franzosen war rein formal. ...zurück...

30 S. **69** (**115**). ...zurück...

31 S. **61** (**110**). ...zurück...

32 S. **68**. ...zurück...

33 S. **69** (**114**). ...zurück...

34 S. **69** (**115**). ...zurück...

35 Die Mitwirkung der Franzosen war rein formal. ...zurück...

36 S. **69** (**115**). ...zurück...

37 S. 69 *[Scriptorium merkt an: richtig S. **70**]* (**116**). ...zurück...

38 S. **70** (**116**). ...zurück...

39 S. **86** (**126**). ...zurück...

40 S. **92** (**129/30**). ...zurück...

41 S. **93** (**130**). ...zurück...

42 S. **95** (**131**). ...zurück...

43 S. 95 *[Scriptorium merkt an: richtig S. **96**]* (**132**). ...zurück...

44 S. **96** (**132**). ...zurück...

45 S. **115** (**137**). ...zurück...

46 S. **114** (**136**). ...zurück...

47 S. **114** (**136**). ...zurück...

48 S. **115** (**136/37**). ...zurück...

49 S. **117** (**138**). ...zurück...

50 S. **72**. Das in diesem Zitat von dem Abkommen mit Holland Gesagte gilt selbstverständlich auch für die anderen Abkommen (**118**). ...zurück...

51 S. **139** (**152**). ...zurück...

52 S. **115** (**138**). ...zurück...

53 S. **117** (**138**). ...zurück...

54 S. **178** (**181**). ...zurück...

55 Siehe auch die Ausführungen über den oligarchischen Charakter der niederländischen Herrschaft in Indien, S. **280** (**259**). ...zurück...

56 S. **119** (**139**). ...zurück...

57 S. **120** (**140**). ...zurück...

58 S. **121** (**140**). ...zurück...

59 S. **121** (**140**). ...zurück...

60 S. **128** (**144**). ...zurück...

61 S. **121** (**140**). ...zurück...

62 S. **121** (**141**). ...zurück...

63 S. 122 *[Scriptorium merkt an: richtig S. **121**]* (**141**). ...zurück...

64 S. **123** (**142**). ...zurück...

65 S. **124** (**142**). ...zurück...

66 S. **129** (**145**). ...zurück...

67 S. **128** (**144**). ...zurück...

68 S. **129** (**144**). ...zurück...

69 S. **129** (**145**). ...zurück...

70 S. **139** (**152/3**). ...zurück...

71 S. **139** (**153**). ...zurück...

72 S. **136** (**150**). ...zurück...

73 S. **144** (**155**). Banngutliste vom 23. 12. 1914. ...zurück...

74 S. **144** (**155/6**). ...zurück...

75 S. **152** (**160**). ...zurück...

76 S. **156** (**161/62**). ...zurück...

77 S. **64** (**112**). ...zurück...

78 S. **192** (**191**). ...zurück...

79 S. **213** (**205**). ...zurück...

80 S. **214** (**205/6**). ...zurück...

81 S. **214** (**206**). ...zurück...

82 S. **214** (**206**). ...zurück...

83 S. **230** (**220**). ...zurück...

84 S. **225** (**216**). ...zurück...

85 Die Einzelheiten des amerikanischen Vorschlags waren folgende: Beide Kriegführende sollten Treibminen überhaupt nicht, Ankerminen nur vor ihren Häfen innerhalb der Kanonenschußweite zu Verteidigungszwecken verwenden. Sie sollten ihren U-Booten nur die Ausübung des Durchsuchungsrechts gestatten und ihren Handelsschiffen den Gebrauch fremder Flaggen verbieten. Deutschland sollte sich verpflichten, daß aus Amerika eingeführte Lebensmittel nur an Beauftragte der amerikanischen Regierung adressiert werden dürften, die für ihre Verteilung an die Zivilbevölkerung Sorge tragen würden. England sollte sich verpflichten, die an die amerikanischen Beauftragten adressierten Lebensmittelsendungen nicht zu beschlagnahmen. ...zurück...

86 S. **227** (**216/17**). ...zurück...

87 S. **227** (**218**). ...zurück...

88 S. **228** (**218**). ...zurück...

89 S. **237** (**227**). ...zurück...

90 S. **239** (**229**). ...zurück...

91 S. **239** (**230**). ...zurück...

92 S. **239** (**230**). ...zurück...

93 S. **240** (**230**). ...zurück...

94 S. **240** (**231**). ...zurück...

95 S. **146** (**156**). ...zurück...

96 S. **160** (**166**). ...zurück...

97 S. **249** (**237**). ...zurück...

98 S. 251 *[Scriptorium merkt an: richtig S.* ***250****]* (**238**). ...zurück...

99 S. **251** (**240**). ...zurück...

100 S. **254** (**240**). ...zurück...

101 S. **157** (**162**). ...zurück...

102 S. **256** (**243**). ...zurück...

103 S. **256** (**243**). ...zurück...

104 S. **257** (**244**). ...zurück...

105 S. **258** (**245/46**). ...zurück...

106 S. **259** (**246**). ...zurück...

107 S. **260** (**247**). ...zurück...

108 S. **262** (**247/8**). ...zurück...

109 S. **263** (**248**). ...zurück...

110 S. **265** (**248**). ...zurück...

111 S. **272** (**253**). ...zurück...

112 S. **272** (**253**). ...zurück...

113 S. **273** (**254**). ...zurück...

114 S. **273** (**255**). ...zurück...

115 S. **274**. Zu diesem Satz macht das Work folgende offensichtlich nachträglich bei der Überprüfung durch den Rechtsberater des Außenamts eingefügte Anmerkung, die für den zweiten Blockadekrieg die Möglichkeit offenlassen sollte, die Einziehung als Banngut durch den Rationierungsgrundsatz zu rechtfertigen. "Das Prisengericht wurde niemals aufgefordert, allein auf Grund des statistischen Beweises eine Ladung einzuziehen, so daß das Recht in diesem Punkt nicht feststeht. Die Beachtlichkeit des statistischen Beweises als Beweis für die spätere Feindbestimmung wurde im Kimfall erörtert. *British and Colonial Cases*. Vol. 1 S. **405** ff." ...zurück...

116 S. **275** (**257**). ...zurück...

117 S. **282** (**260**). ...zurück...

118 S. **287** (**264**). ...zurück...

119 S. **291** (**266**). ...zurück...

120 S. **291** (**266**). ...zurück...

121 S. **295** (**268**). ...zurück...

122 S. **296** (**269**). ...zurück...

123 S. **297** (**270**). ...zurück...

124 S. **304** (**274**). ...zurück...

125 S. **305** (**276**). ...zurück...

126 S. **306** (**276**). ...zurück...

127 S. **307** (**278**). ...zurück...

128 S. **317** (**286**). ...zurück...

129 S. **325** (**294**). ...zurück...

130 S. 327 *[Scriptorium merkt an: richtig S.* ***326****]* (**295**). ...zurück...

131 S. **328** (**299**). ...zurück...

132 S. **330** (**301**). ...zurück...

133 S. **330** (**300/01**). ...zurück...

134 S. **330** (**301**). ...zurück...

135 S. **336** (**303**). ...zurück...

136 S. **336** (**304**). ...zurück...

137 S. **336** (**304**). ...zurück...

138 S. **337** (**304**). ...zurück...

139 S. **338** (**305**). ...zurück...

140 S. **339** (**306**). ...zurück...

141 S. **341** (**308**). ...zurück...

142 S. **341** (**308**). ...zurück...

143 S. 340 *[Scriptorium merkt an: richtig S. **341**]* (**309**). ...zurück...

144 S. **310** (**280**). ...zurück...

145 S. **311** (**281**). ...zurück...

146 S. **313** (**283**). ...zurück...

147 S. 316 *[Scriptorium merkt an: richtig S. **315**]* (**284**). ...zurück...

148 S. **196** (**194**). ...zurück...

149 S. **197** (**195**). ...zurück...

150 S. **195** (**194**). ...zurück...

151 S. **207** (**201**). ...zurück...

152 S. **302** (**273**). ...zurück...

Teil I: Die Vorbereitung der Hungerblockade in der Zeit vor dem Weltkrieg

"Jeder Krieg, an dem wir beteiligt gewesen sind, hat unsere Staatsmänner verpflichtet, die widerstreitenden Forderungen des Rechts und der Politik einander anzupassen und diese während vier Jahrhunderten des Land- und Seekriegs durchgeführten und in den Archiven unserer Ministerien registrierten Manipulationen bildeten einen Schatz an Wissen, der an die weiter übertragen wurde, welche die Blockade Deutschlands planten und durchführten."[1] Wenn man auf die wahren Ursprünge der Hungerblockade zurückgreifen will, so muß man zunächst die Umstände schildern, "unter denen die britischen Regeln über Prisen allmählich zu einem Rechtssystem zusammengefaßt worden sind und weiterhin auf die Konferenzen und Ressortberatungen zurückblicken, in denen zuerst die Unterbindung des deutschen Seehandels ins Auge gefaßt oder vorhergesehen wurde".[2]



I. Das britische Gewohnheitsrecht

Das britische Prisenrecht hat sich aus der Praxis des zu Beginn des 16. Jahrhunderts eingesetzten *High Court of Admirality [sic]* entwickelt, die von der Rechtsanwaltskorporation der *doctors' commons* bewahrt und überliefert worden ist. Infolge seiner unabhängigen Stellung hat der Gerichtshof allmählich das in seiner Praxis entwickelte Recht für das allgemein verbindliche internationale Recht erklärt und hat sich häufig geweigert, diesem widersprechende königliche Verordnungen als verbindlich anzuerkennen. Dieser Konflikt wurde beigelegt, als der größte aller Admiralitätsrichter Lord Stowell "mit einem meisterhaften Aufwand zweideutiger Redewendungen"[3] nachwies, daß kein Widerspruch zwischen königlichen Verordnungen und dem

von ihm erwähnten internationalen Recht möglich sei. Die während der Kriege gegen das revolutionäre Frankreich und Napoleon von dem Admiralitätsgerichtshof entschiedenen Fälle, die erstmalig systematisch gesammelt wurden, sind seit jeher als der Kern des britischen Seerechts angesehen worden. Als die britischen Kronjuristen 1908 ihren Bericht über das Recht des Bannguts, der Blockade und der feindlichen Bestimmung anfertigten, haben sie sich fast ausschließlich auf die zwischen 1794 und 1814 ergangenen Urteile gestützt. Die Hauptgrundsätze, die von den britischen Admiralitätsgerichtshöfen angewendet worden sind, waren folgende:

a) Blockade. Ein Platz galt nur dann als blockiert, wenn er von einer Anzahl von Kriegsschiffen überwacht wurde, die jede Verbindung zwischen dem blockierten Hafen und dem Meere abschnitten. Das Recht, alle den belagerten Hafen ansteuernden oder verlassenden Schiffe und Ladungen aufzubringen, konnte erst nach einer angemessenen Notifikation der Blockade seitens des Seebefehlshabers oder seiner Regierung ausgeübt werden. Die Blockade war eine reine Seeblockade und richtete sich nur gegen ein- und auslaufende Handelsschiffe. "Wenn Güter aus einer blockierten Stadt entfernt und über Land in einen benachbarten Hafen gebracht wurden, der nicht blockiert war, so konnten sie von dort aus ungehindert in den Kreislauf des gewöhnlichen Seehandels gelangen."[4]

b) Banngut. Der Grundsatz, daß alle der feindlichen Streitmacht nützlichen Güter Banngut seien, war zwar unbestritten, aber niemals hatte eine englische Regierung versucht, eine einheitliche Banngutliste aufzustellen. Die Banngutdefinitionen in den mit fremden Staaten abgeschlossenen Verträgen schwankten nach politischen Zweckmäßigkeitserwägungen. Die Banngutlisten jener Zeit waren aber gleichwohl ziemlich ähnlich und entsprachen einer Quartiermeisterliste der Kriegsvorräte. Die so umschriebenen Güter konnten nur dann beschlagnahmt werden, wenn sie an den Feind adressiert waren. "Am Ende der französischen Kriege ließen die britischen Gerichtshöfe nicht zu, daß Banngut beschlagnahmt werden konnte, wenn es an einen neutralen Hafen adressiert war, der an einen Feind grenzte."[5]

c) Feindliches Eigentum. Feindliches Gut auf neutralem Schiff unterlag der Beschlagnahme, nicht aber neutrales Gut auf feindlichem Schiff. Als feindlich galten alle Bodenprodukte oder Industrieerzeugnisse des Feindes, solange sie sich auf dem Meere befanden. Sie galten erst dann als neutral, wenn der neutrale Adressat sie empfangen und in Besitz genommen hatte. Als feindlich waren ferner alle an einen Feind adressierten schwimmenden Güter anzusehen, auch wenn er sie noch nicht empfangen und in Besitz genommen hatte.

d) Feindlicher Charakter des Schiffes. Maßgebend für die Nationalität des Schiffes waren in erster Linie die Schiffspapiere, in zweiter Linie war es der Wohnsitz des Reeders. Da die meisten Verträge, welche die Schiffspapiere für entscheidend erklärten, in den napoleonischen Kriegen erloschen waren, galt das zweite Kriterium als wichtiger.



II. Die Pariser Deklaration

Nach der Beendigung der napoleonischen Kriege legten die Kontinentalmächte größtes Gewicht darauf, daß die zur See in den letzten 20 Jahren ergriffenen Maßnahmen nicht als Präzedenzfälle angesehen würden, sondern eher als eine schrittweise Aufhebung anerkannter Rechtsgrundsätze. Die Wirtschaftssachverständigen erklärten die Unterbindung der Ein- und Ausfuhr eines Landes für ein untaugliches Mittel, den Gegner zum Frieden zu zwingen, das nur zur Drangsalierung des neutralen Handels führe. Insbesondere wurde die britische Praxis der Blockade und der Behandlung feindlichen Eigentums heftig angegriffen. Während die Vorwürfe gegen die Unrechtmäßigkeit der britischen Blockademaßnahmen zutreffend waren, da schon zu Beginn der Revolutionskriege die

britischen Seestreitkräfte in ihren Anweisungen Befugnisse erhalten hatten, die gewöhnlich nur Blockadestreitkräften zustehen, waren die Vorwürfe gegen die Behandlung des feindlichen Eigentums, die von den Neutralen als Blockadepolitik ohne Blockadeerklärung bezeichnet wurde, unberechtigt. Die britischen Regeln entsprachen durchaus den älteren Aufzeichnungen des Seerechts und zahlreichen französischen und spanischen Verordnungen. Die Proteste der Neutralen sind aber erklärlich, da die Durchführung der britischen Regeln bei der starken Vergrößerung der Kriegsflotten und der auf das ganze Jahr ausgedehnten ständigen Kontrolle des Seehandels durch die Seestreitkräfte für die Neutralen ungleich drückender war und auf eine völlige Unterbindung des Handelsverkehrs mit den feindlichen Häfen hinauslief. "In der Tat war die britische Regel über das feindliche Eigentum das Erzeugnis einer vergangenen Zeit, sie stammte aus dem Mittelmeer und war zuerst angewendet worden, als Seeoperationen unregelmäßig durch Galeeren in Gewässern geführt wurden, in denen das feindliche Eigentum Eigentum von Türken und Ungläubigen war, gegen die jede Strenge angemessen erschien. Die Regel wurde unerträglich, als die Eingänge der großen Häfen Europas Monate hindurch von Dreideckern und Fregatten patrouilliert wurden und der europäische Überseehandel in stetigem Wachstum begriffen war."[6]

Diese Meinungsverschiedenheiten, die eine Quelle politischer Reibungen bildeten, wurden durch die Pariser Seerechtsdeklaration von 1856 beigelegt, deren Blockadeartikel einen großen Teil der englischen und französischen Blockademaßnahmen aus der Zeit der napoleonischen Kriege implizite für unwirksam erklärte und deren Anerkennung des Satzes: Frei Schiff, frei Gut, sich gegen die britischen Regeln über die Behandlung des feindlichen Eigentums richtete. "Der Unwillen, den diese Erklärung erregte, ist sogar jetzt noch nicht erloschen. In vielen jüngst verfaßten Büchern wird sie als feige Kapitulation hingestellt und 1927 beantragte Lord Wester Wemyss im Oberhaus, Großbritannien möge die Erklärung aufkündigen und zu seiner älteren Praxis zurückkehren. Die Antwort darauf ist, daß Lord Clarendon, der die Erklärung unterzeichnete, dafür hielt, daß wir die ganze Menschheit gegen uns haben würden, wenn wir nicht unsere Praxis änderten und da er Außenminister war, war er die zu diesem Urteil am meisten berufene Persönlichkeit."[7]



III. Der amerikanische Bürgerkrieg

"Die britischen Doktrinen über das Prisenrecht wurden in den nächsten sechzig Jahren nicht besonders geändert oder erweitert. Sie waren je doch gewissen Einflüssen ausgesetzt, welche spätere Auslegungen zweifelhafter Punkte betrafen."[8]

Am bedeutsamsten waren die Wirkungen der Blockade der Häfen der Südstaaten seitens der Seestreitkräfte der Nordstaaten im amerikanischen Bürgerkrieg. Mittels dieser Seeoperation wurde nach der zeitgenössischen, den heutigen Historikern allerdings übertrieben erscheinenden, Auffassung der durch die Landoperationen nicht zu erschütternde Widerstand der Sezessionisten gebrochen. "Das war an sich etwas Neues, denn obgleich unsere Seeoperationen im 19. Jahrhundert uns gewisse strategische Vorteile in den Kolonien verschafft hatten, die wir später in Handelsgewinne umwandelten, so hatten wir doch keine Kenntnis und Erfahrungen in Seeoperationen, die für sich allein einen Feind zur Annahme der Friedensbedingungen zwingen konnten."[9]

Die amerikanischen Prisengerichte hielten sich im allgemeinen an das britische *case law*. Lord Stowells Entscheidungen galten ihnen als autoritativ. Nur in einer Beziehung fanden die amerikanischen Richter das englische Recht lückenhaft und der Erweiterung bedürftig. Während das britische Prisengericht in der Zeit der napoleonischen Kriege nur Einzelfälle eines von kleinen Unternehmern ohne zentrale Organisation betriebenen Seehandels zu untersuchen hatte, und selten

mit einem Fall gewohnheitsmäßigen Blockadebruchs oder Bannwarentransportes befaßt war, trat im Bürgerkrieg zum erstenmal ein organisierter Bannguthandel auf großkapitalistischer Grundlage ins Leben, der von bestimmten Basen, vor allem von den Bermudas und von Nassau auf den Bahamainseln, aus gelenkt wurde. Die Folge war, daß die amerikanische Rechtsprechung über die britische Praxis hinausging, nach der im Fall des Blockadebrechers nur die Absicht, den Blockadegürtel zu durchbrechen, ein ausreichendes Vergehen und im Fall des Bannguttträgers nur seine unmittelbare Bestimmung das entscheidende Kriterium bildete.[10] Sie wollte schon bei folgenden neuen Tatbeständen die Einziehung wegen Bannutbeförderung und Blockadebruchs zulassen: "Erstens. Wenn Güter mit Banngutcharakter von offenkundig Bannguthandel für die Südstaaten treibenden Firmen nach Häfen verschifft würden, die offenkundige Niederlassungen dieses Bannguthandels wären, bestehe eine so starke Vermutung für Bestimmung dieser Güter für die feindliche Wehrmacht, daß ihre erste neutrale Bestimmung unerheblich sei. Zweitens. Schiffe mit allgemeinen Vorräten, die von den genannten Firmen verschifft worden seien, und die nach einem der neutralen Häfen adressiert wären, die offenkundige Basen der Blockadebrecherflotte wären, konnten an jedem Punkt ihrer Reise als Blockadebrecher behandelt werden."[11]



IV. Die Viktorianische Zeit

Die britische Regierung und ihre Rechtsberater haben die von den amerikanischen Gerichtshöfen aufgestellten Rechtsgrundsätze niemals bestritten. Diese sind aber von den angesehensten englischen und kontinentalen Juristen als gefährliche Eingriffe in die Freiheit des neutralen Handels bezeichnet worden. Ihre Proteste verstärkten die auf den Schutz dieses Handels in Großbritannien gerichteten Strömungen, die im Laufe des 19. Jahrhunderts ständig zunahmen. Für denkende Menschen in Großbritannien war die amerikanische Blockade ein Warnungssignal. Neben der bisher im Vordergrund stehenden Gefahr der Invasion stieg eine neue auf, die Gefahr der Störung der Handelswege über den Atlantik und damit der Unterbrechung der für England lebensnotwendigen Einfuhren von Korn, Baumwolle und Fleisch. Es muß in diesem Zusammenhang daran erinnert werden, daß das ganze 19. Jahrhundert hindurch Frankreich der "große Seerivale war, und niemand daran zweifelte, daß die französische Flotte, gestützt auf stark befestigte Häfen, die unsere wichtigsten Verbindungswege flankierten, ernsthaft in unseren Handelsverkehr eingreifen könnte".[12] Diese Befürchtungen waren in den Kreisen des Handels und der Industrie besonders stark und führten zu beharrlichen Forderungen, die Freiheit des neutralen Handels sorgfältig zu schützen. Die liberale Partei forderte überdies ein Fernbleiben aus den europäischen Konflikten, und es war nur eine logische Folgerung dieser Neutralitätspolitik, wenn man darauf bestand, daß kein europäischer Kriegführender das Bannwarenrecht auf die Textilausfuhr aus Lancashire anwandte. Hierzu kam in dieser Zeit der sprunghaften Entwicklung der Dampfschiffahrt und des schnellen Veraltens der Kriegsschiffe der Zweifel über den wirklichen Kampfwert der britischen Flotte und ihrer Fähigkeit, den britischen Handel zu schützen. Niemals in dieser Zeit wird von den Publizisten oder Kommissionsberichten, die sich mit diesen Fragen beschäftigen, vorgeschlagen, die Flotte dazu zu verwenden, auf den Gegner einen wirtschaftlichen Druck auszuüben. Stets wird nur von der Notwendigkeit des Schutzes des britischen Handels und der gefährlichen Schwäche der Verteidigungsmittel gesprochen. "Kein maßgeblicher Schriftsteller zweifelte jemals daran, daß ein großer Teil unserer nationalen Schiffahrt für lange Zeiträume in die Häfen getrieben würde. Es erforderte deshalb keine große Voraussicht, um einzusehen, daß in Zeiten der Gefahr zwischen den Vorrechten des neutralen Handels und der nationalen Sicherheit eine enge Verbindung bestehen würde. Denn es war offenkundig, daß, falls ein beträchtlicher Teil der britischen Schiffahrt gezwungen würde, die See zu verlassen, die neutrale Schiffahrt nur dann veranlaßt werden könnte, unsere Zufuhren zu übernehmen, wenn die Banngutlisten eindeutig und starr waren und wenn die Rechte der Neutralen auf den Seeverkehr allgemein anerkannt waren. Sogar zu Beginn des folgenden Jahrhunderts, als die Marinebehörden darauf vertrauten, daß der

Überseehandel nicht behindert werden würde, war die *Royal Commission on food supplies* einstimmig der Ansieht, es liege im Interesse Großbritanniens, daß Nahrungsmittel und Rohstoffe niemals als Banngut behandelt würden."[13]

"Aus diesen Gründen standen die britischen Regierungen allen Ausnahmeansprüchen Kriegführender ständig mit Mißfallen gegenüber und waren während des ganzen Jahrhunderts ziemlich fest in der Unterstützung neutraler Freiheiten. Sie protestierten gegen die französischen Banngutlisten in dem chinesisch-französischen Feldzug und gegen die russischen Banngutlisten im russisch-japanischen Krieg, als die russische Regierung Lebensmittel und Treibstoffe zu absolutem Banngut erklärte."[14] Charakteristisch für diese Einstellung ist ein im Dezember 1904 von dem Sekretär des Reichs-Verteidigungsausschusses, Sir George Sydenham Clarke, diesem Ausschuß unterbreiteter Vorschlag, den Banngutbegriff einzuschränken, da im Falle eines Krieges der indirekte Handel der möglichen Feinde Englands - Deutschland, Frankreich, USA - so groß und so unkontrollierbar sein würde, daß jeder Versuch, ihn zu unterdrücken, die Beziehungen mit den Neutralen stark beeinträchtigen werde. Die Folgerung daraus war:

> "Die Druckmittel der Seemacht, die gegen einen kontinentalen Feind eingesetzt werden können, scheinen viel weniger wirksam zu sein als früher. Wenn man das zugibt, so erscheinen die Vorteile eines Kriegführenden aus dem Recht der Beschlagnahme von Banngut illusorisch."[15]

War somit mehr als eine Generation hierdurch England den Rechten der Neutralen günstiger gesonnen gewesen, als denen der Kriegführenden, so war die britische Politik doch nur in langen Zwischenräumen und nur in Einzelfällen zum Ausdruck gebracht worden. Erst als die Frage der Rechte der Kriegführenden und Neutralen auf die Tagesordnung der zweiten Haager Friedenskonferenz gesetzt wurde, sah sich die englische Regierung zu einer grundsätzlichen Stellungnahme genötigt.

V. Die Haager Friedenskonferenz 1907

Die Haager Konferenz war zur Abänderung des Völkerrechts ermächtigt und ihr bedeutsamster Vorschlag betraf die Abschaffung des Seebeuterechts. Wäre dieser Vorschlag in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gemacht worden, in der die Führer der Freihandelspartei Cobden und Bright sich dafür ausgesprochen hatten und der Horsfallausschuß zur Untersuchung der Handelsschiffahrt dieser Meinung beigetreten war, so wäre die Entscheidung Englands zweifelhaft gewesen. Inzwischen hatte sich aber die politische Lage vollständig geändert. Frankreich war nicht mehr der große Seerivale und die Unsicherheit des Ausgangs eines Seekrieges gegen eine Macht, deren Häfen nicht blockiert werden konnten, war verschwunden. Die Admiralität gab mit größter Bestimmtheit die Zusicherung, daß der deutsche Handel vom Meere vertrieben werden könne und daß die deutsche Flotte nicht in der Lage sein würde, die britischen Seeverbindungen ernsthaft zu stören. Es hieß in ihrem Bericht:

> "In einem Krieg mit Großbritannien machen es die numerische Unterlegenheit Deutschlands zur See und seine ungünstige geographische Lage außerordentlich unwahrscheinlich, daß es einen wirksamen Krieg gegen den britischen Handel führen kann. Die britischen Inseln liegen wie ein Wellenbrecher, 600 Meilen lang, quer vor dem deutschen Handelsstrom und nichts könnte unserer Aufmerksamkeit entgehen, wenn einmal der Krieg gegen Deutschlands Handel eingesetzt hat."[16]

Auf Grund dieser Zusicherung beschloß die britische Regierung, an dem Seebeuterecht festzuhalten.

In der Frage des Bannguts waren die Interessen Englands nicht so eindeutig. Bei der Prüfung der Frage, ob es sich der besonders im russisch-japanischen Krieg hervorgetretenen, auf Ausweitung des Banngutbegriffes gerichteten Tendenz anschließen solle, zeigte die Untersuchung, daß der wahrscheinlichste Gegner, Deutschland, jährlich für ca. £ 30 000 000 Waren einführte, die unter einen erweiterten Banngutbegriff gebracht werden könnten. Es schien also auf den ersten Blick, daß England niemals auf das Recht eines Kriegführenden verzichten dürfe, das es erlaubte, diesen Handel zu unterbinden. Dennoch kam der Sachverständigenausschuß zu einem anderen Ergebnis. Er entschied, daß der feindliche Handel in Rohstoffen automatisch in andere Kanäle geleitet werden und so der Beschlagnahme entgehen würde. Er führte aus:

> "Waren allgemeinen Bedarfs könnten, obgleich sie technisch als Banngut anzusehen sind,... nach neutralen Häfen, z. B. nach Antwerpen, verschifft werden... Solche deutschen Ladungen auf neutralen Schiffen würden nach der Doktrin der fortgesetzten Reise der Einziehung unterliegen, wenn es bewiesen werden könnte, daß sie für Deutschland bestimmt sind. Die Beweislast würde jedoch auf den Nehmern ruhen. Praktisch würde es außerordentlich schwierig sein, das feindliche Eigentum festzustellen. Das Beschlagnahmerecht würde durch die Adressierung der Ladungen an neutrale Agenten umgangen werden. Es ist deshalb wahrscheinlich, daß neutrale Schiffe, die für den endgültigen Gebrauch eines Kriegführenden bestimmtes Banngut nach einem neutralen Hafen befördern würden, in der Regel immun sein werden. Ganz abgesehen von jeder Frage der Verschiffung deutscher Bannwarengüter auf neutralen Schiffen, könnte Deutschland dem vollständigen Mangel solcher Güter durch Kauf auf dem offenen Markt der benachbarten Neutralen entgehen, der gemäß der Nachfrage automatisch aufgefüllt werden würde."[17]

Hierzu kam, daß die Banngutstreitigkeiten Englands der letzten Jahrzehnte einen sehr heftigen Charakter angenommen hatten und daß mit Rücksicht auf die Tatsache, daß die Vereinigten Staaten der größte Lieferant bedingten Bannguts an Deutschland waren, das Gespenst eines Konflikts mit Amerika am Horizont auftauchte. Aus diesen Gründen empfahl der Sachverständigenausschuß - und seinen Empfehlungen entsprachen die Instruktionen der Konferenzdelegierten -, daß Großbritannien für die Beseitigung des Banngutbegriffes als solchen und, falls das nicht zu erreichen sei, für eine vertragliche Definition des Bannguts eintreten solle, die möglichst starr und einschränkend sei.

Auf der Haager Konferenz befand sich so die englische Delegation im Einklang mit den Neigungen der wichtigsten anderen Staaten. Der Vorschlag auf Abschaffung des Seebeuterechts wurde nicht angenommen und eine Liste des absoluten Bannguts aufgestellt, die sich wenig von den Banngutlisten der Verträge früherer Jahrhunderte unterschied. "Die getroffene Regelung stellte eine Ausbalancierung unserer wichtigsten Interessen als Kriegführender und als Finanzmacht dar mit einer leichten Hinneigung zugunsten unserer Interessen im Kriegsfall. Die Regierung war in einer nachdrücklicheren und entschiedeneren Sprache als sie vielleicht jemals vorher eine Admiralität für gerechtfertigt gehalten hatte, der Folgen unserer Überlegenheit zur See versichert worden, andererseits waren die Sachverständigen einmütig der Ansicht gewesen, daß der indirekte und abgelenkte Handel nach einem Kriegführenden nicht gehemmt werden könne. Die offenkundige Schlußfolgerung aus diesen beiden Feststellungen der Stärke und Ohnmacht zur See war, daß das Recht der Blockade das einzig wertvolle Recht des Kriegführenden sei, zumal da die Admiralität der Regierung dem Wesen nach die Versicherung gab, daß in den ersten Wochen eines englisch-deutschen Krieges die Blockade über die deutschen Küsten verhängt werden würde."[18]



VI. Die Beratungen der Londoner Konferenz

Die grundsätzlichen Erörterungen über das Seekriegsrecht wurden auf der Londoner

Seekriegsrechtskonferenz 1908/9 fortgesetzt. Die Unterschiede zwischen dieser Konferenz und der Haager Friedenskonferenz sind nicht immer zutreffend gewürdigt worden. Die Londoner Konferenz hatte die Aufgabe, das geltende Recht zu kodifizieren, um damit die Voraussetzungen für das Tätigwerden des im Haag in Aussicht genommenen Internationalen Prisenhofs zu schaffen. "Politik und nationale Interessen hatten notwendigerweise die Politik der britischen Regierung auf einer Konferenz geleitet, die mit ausreichenden Vollmachten einberufen war, um radikale Änderungen an dem Recht und der diplomatischen Praxis der Nationen vorzunehmen. Die folgende Konferenz trat nur zusammen, um das Prisenrecht festzustellen und es in einem gebilligten Gesetzbuch systematisch zusammenzufassen. Auf einer solchen Konferenz entschieden historische Präzedenzfälle und alter Brauch zweifelhafte Fälle. Um es noch klarer auszudrücken, die Pflicht der auf die erste Konferenz entsandten Delegierten war, vorwärtszusehen, die Pflicht derer der zweiten: zurückzublicken."[19]



a) Blockade

Von den Regeln, die in London erörtert wurden, waren diejenigen über das Banngut am wichtigsten. Über das Blockaderecht wurde ohne Schwierigkeiten eine Einigung erzielt. England machte nur ein Zugeständnis von einiger Bedeutung. Es gab seine alte Regel, wonach der Blockadebrecher während der ganzen Reise nach und aus dem blockierten Hafen aufgebracht werden konnte, zugunsten der von den kontinentalen Juristen vertretenen Auffassung auf, daß eine Aufbringung wegen Blockadebruchs nur innerhalb des Blockadegürtels durch die Blockadestreitkräfte zulässig sei. Dieses Zugeständnis wurde aber als nicht schwerwiegend angesehen, zumal eine genaue Begrenzung des *rayon d'action* unterblieb.



b) Absolutes Banngut

Das Recht des absoluten Bannguts war im Haag 1907 durch Aufstellung einer Liste, die "fast eine moderne Ausgabe der in die alten Verträge des 17. Jahrhunderts aufgenommenen Listen war",[20] gefördert worden. Die Frage der feindlichen Bestimmung blieb noch offen. Die darüber vorhandenen Regeln waren nicht sehr ausgeprägt. "Nach der alten und orthodoxen britischen Praxis war Banngut nur einziehbar, wenn es direkt an den Feind adressiert war; nach amerikanischer Praxis genügte es, daß eine starke unwiderlegte Vermutung bestand, daß Banngut auf dem Wege zu einem Feinde sei. Unsere Rechtskundigen hatten niemals ausdrücklich diese amerikanischen Urteile über die endgültige Bestimmung des Bannguts bekräftigt. Aber der Ausschuß, der den der Konferenz unterbreiteten Bericht über das britische Recht vorbereitete, stellte klar, daß britische Gerichtshöfe nicht länger auf der strikten Regel bestehen würden: Güter nach neutralen Häfen können nicht unter den Begriff des Bannguts fallen, alle dahingehenden Güter gelten als gleich einwandfrei. Unsere Rechtssachverständigen waren jedoch noch nicht geneigt, geradezu zuzugeben, daß die amerikanische Praxis gutes Recht sei. Die Kontinentalmächte waren durchaus geteilter Meinung. Die schließlich angenommenen Artikel (Art. 30-33 der Londoner Deklaration) waren der Sache nach eine Bestätigung der amerikanischen Regel, denn sie erklärten, daß Ladungen absoluten Bannguts auch dann beschlagnahmt werden könnten, wenn sie sich auf dem Wege nach einem neutralen Hafen befänden, falls nur bewiesen werden könnte, daß sie an den Feind weitergesandt werden würden."[21]



c) Bedingtes Banngut

Schwieriger war die Festlegung der Regeln über das bedingte Banngut. Die Behandlung von Nahrungsmitteln und gewissen Rohstoffen war Jahrhunderte hindurch durch die Politik beeinflußt worden. Man hatte die Ansätze zu einer allgemein anerkannten Regel, die in den frühsten Urteilen der französischen Kriege sichtbar wurden, nicht weiter vertieft. "Im wesentlichen standen die Dinge folgendermaßen. Es war immer anerkannt gewesen, daß Nahrungsmittel und Rohstoffe unter gewissen Umständen als Banngut eingezogen werden konnten. Aber da rechtliche Spitzfindigkeiten über Güter für den kriegerischen und den friedlichen Gebrauch eher eine Einladung zu Streitigkeiten als eine Klarstellung zweifelhafter Punkte waren, so versuchten die Staatsmänner eine klare Regel dadurch zu gewinnen, daß sie Banngutlisten in Handelsverträge aufnahmen und daß sie die Güter zweifelhaften Gebrauchs in dem Vertrag mit dem Ausfuhrland zum Banngut erklärten. So wurden Holz, Pech und Teer in den alten Verträgen mit den baltischen Königreichen Schweden und Dänemark als Banngut bezeichnet, aber ihre Aufnahme in diese Verträge machte sie keineswegs allgemein zum Banngut. Am Ende des 18. Jahrhunderts waren mehrere dieser alten Verträge noch in Kraft, und es war nicht leicht, in angemessener Weise zwischen den einzelnen Ländern zu unterscheiden. Um die Regeln über diese Artikel besonderen Bannguts regelmäßiger zu gestalten, führten unsere Gerichtshöfe die Regeln des Vorkaufs und der besonderen Bestimmung ein. Nach der ersten wurden diese besonderen Artikel von der Regierung des Kriegführenden aufgekauft, wenn sie von dem Herstellungsland nach dem Feinde ausgeführt wurden; nach der zweiten wurden sie als einziehbar angesehen, wenn sie nach einem Kriegs- oder Militärhafen bestimmt waren.[22] Die Regel des Vorkaufs scheint fallengelassen worden zu sein, denn sie wurde nicht in dem sorgfältig ausgearbeiteten Bericht über das britische Recht aufgenommen, den Lord Desart und seine Mitarbeiter für die Seekriegsrechtskonferenz vorbereiteten. Die Regel der besonderen Bestimmung wurde jedoch als wichtiger Teil des britischen Rechts angesehen. Bei Eröffnung der Konferenz war es also britische Praxis, daß gewisse Güter - welche niemals sehr genau spezifiziert worden waren - als Banngut behandelt werden konnten, wenn sie an ein Marine- oder Heeresarsenal oder Depot adressiert waren."[23]

Die Doktrin der besonderen Bestimmung war in der Zeit des Merkantilismus entstanden, als die Kolonien noch Nahrungsmittel einführten und die Unterbindung dieser Zufuhren durch eine vor den Kolonialhäfen operierende feindliche Flotte den Kolonialkrieg entscheidend beeinflussen konnte, während eine Unterbindung solcher Zufuhren bei dem sich im allgemeinen selbstversorgenden Mutterland keinerlei Erfolg versprach und deshalb auch nicht versucht wurde. Da die Londoner Konferenz nicht den Auftrag hatte, das Recht neu zu gestalten, so war sie nicht zur Untersuchung darüber berufen, ob nach der Entstehung des modernen, von der überseeischen Zufuhr abhängigen, Industriestaates die alte Doktrin noch dieselbe Daseinsberechtigung hatte wie früher.

Dagegen gehörte es zu den Aufgaben der Konferenz, die eine einheitliche Rechtsübung sichern sollte, den Umkreis der Güter zu bestimmen, die im Falle ihrer Adressierung an die feindliche Wehrmacht oder feindliche Basen beschlagnahmt werden konnten. Dies war eine nach politischen Gesichtspunkten zu entscheidende Frage, da die Praxis der Kontinentalstaaten zu uneinheitlich gewesen war, um aus ihr eine allgemeine Regel abzuleiten. Großbritannien vertrat auch hier seinen grundsätzlichen Standpunkt, die Banngutlisten so kurz und präzis wie möglich abzufassen. Es stieß dabei aber auf den Widerstand zahlreicher Staaten. "Wir wünschten als größte Seemacht der Welt, das Blockaderecht so umfassend wie möglich und das Banngutrecht so schwach zu gestalten, daß es die neutrale Schiffahrt nicht davon abhielte, uns im Kriegsfall Güter zuzuführen. Kontinentalstaaten dagegen, die nur von der Annahme ausgehen konnten, sie würden sich eine lokale und vorübergehende Seeherrschaft sichern, wünschten naturgemäß das Banngutrecht so zu ordnen, daß es sie instandsetzen könne, wenigstens etwas von dem wirtschaftlichen Druck auszuüben,[24] den wir mittels der Blockade geltend zu machen beabsichtigten. Von Anbeginn an sah sich deshalb die britische Delegation weit durchgreifenderen Doktrinen gegenüber als sie jemals zuzulassen bereit

war, so z. B. dem folgenden französischen Vorschlag:

> Für Nichtkämpfer bestimmte Nahrungsmittel und Rohstoffe sind grundsätzlich nicht als Banngut anzusehen, sie können jedoch aus Gründen, über deren Berechtigung die Regierung entscheidet, durch eine Regierungsverfügung dazu erklärt werden."[25]

Die Liste für bedingtes Banngut und die Freiliste der Londoner Deklaration beruhten auf einem Kompromiß dieser beiden Auffassungen.

Heftiger noch als in der Frage, welche Waren als dem Gegenstand nach bedingtes Banngut anzusehen seien, waren die Meinungsverschiedenheiten in der Frage der feindlichen Bestimmung des bedingten Bannguts. Hier allerdings waren die Fronten verschieden. Die Vereinigten Staaten, Frankreich, Italien, Japan, Rußland und Großbritannien vertraten die Auffassung, daß die Doktrin der fortgesetzten Reise gleichermaßen auf bedingtes und absolutes Banngut angewendet werden müsse. Auf der anderen Seite standen Spanien, Holland, Deutschland und Österreich-Ungarn, die alle die alte Regel aufrechterhielten, nach der die unmittelbare Bestimmung des Schiffes darüber entschied, ob seine Ladung aus Banngut bestand oder nicht. "Die Lage war also die, daß die Mehrheit der vertretenen Regierungen darüber einig war, daß Banngut jeder Art auf jedem Punkt der Reise zu dem Feind einziehbar sei. Die Meinung einer Mehrheit in einer solchen Frage kann wohl kaum als Rechtsregel angesehen werden, aber sie kommt ihr wenigstens näher als die abweichende Meinung der Minderheit."[26]

"Trotz der deutschen Opposition wurde diese allgemeine Regel angenommen, und wenn die Konferenz frei gewesen wäre, die logischen Folgerungen aus dem Grundsatz zu ziehen, dann wären die Regeln über die richtige Behandlung des bedingten Bannguts leicht aufzustellen gewesen. Diese Art des Bannguts hätte zwei Prüfungen unterworfen werden müssen: erstens, ob ihre Bestimmung das feindliche Gebiet sei, und zweitens, ob die letzten Empfänger die bewaffnete Macht oder Staatslieferanten für die bewaffnete Macht wären. Keine dieser Prüfungen würde im geringsten dadurch beeinflußt worden sein, daß die erste Bestimmung einer Ladung bedingten Bannguts ein neutraler Hafen gewesen wäre. Denn wenn die Regel richtig war, daß Nahrungsmittel Banngut sind, wenn sie von der bewaffneten Macht verbraucht werden sollen, dann machte es nichts aus, ob sie direkt zur bewaffneten Macht gesendet oder ihr durch Neutrale übergeben wurden. In beiden Fällen war die Bedingung, die sie zum Banngut machte, erfüllt.

Die Konferenz war jedoch nicht frei, so zu entscheiden, wie die Logik und Vernunft es verlangten, denn die deutsche Delegation, die sehr widerstrebend in die allgemeine Doktrin des Bannguts gewilligt hatte, bestand darauf, daß bei bedingtem Banngut, das an einen neutralen Hafen adressiert war, keine Vermutung für seine endgültige militärische Bestimmung aufgestellt werden könne. Wenn diesem Standpunkt nicht beigetreten worden wäre, würde die Konferenz wahrscheinlich gescheitert sein.

Er wurde deshalb in den Art. 35 (der Londoner Deklaration) aufgenommen. Aber der hier kurz dargelegte Ursprung dieses Artikels muß sicherlich die Behauptung entkräften, der Artikel sei eine anerkannte Völkerrechtsregel. Ganz im Gegenteil, er war eine unlogische, auf keine Präzedenzfälle gestützte Ausnahme und stellte zugegebenermaßen einen durch politische Zweckmäßigkeitserwägungen bestimmten Kompromiß dar."[27]



d) Verfahren bei Ausübung der Banngutkontrolle

Von grundlegender Bedeutung für die praktische Auswirkung der Londoner Deklaration waren die

Bestimmungen der Artikel 32 und 35, wonach die Schiffspapiere den Beweis der Bestimmung einer ihrer Natur nach unbedingtes oder bedingtes Banngut darstellenden Ladung erbringen sollten. Dadurch wurde die Entscheidung darüber, ob ein neutrales Schiff einzubringen sei oder nicht, ausschließlich dem die Durchsuchung vornehmenden Seebefehlshaber übertragen. "Nur solche Tatsachen, die ein Seemann beschwören konnte, wie der Kurs des Schiffes, das Verhalten bei der Anhaltung, Art und Weise der Eintragungen in das Schiffstagebuch usw., konnten die Beweiskraft der Schiffspapiere erschüttern. Die Deklaration nahm auf keine aus anderen Quellen stammenden Beweise Rücksicht."[28]

Beförderte ein neutrales Schiff Güter, die bedingtes Banngut darstellten, wie Nahrungsmittel oder Futtermittel, Spinn- oder Treibstoffe, so hatte der untersuchende Offizier nach Art. 34 zu entscheiden, ob es nach einem der bewaffneten Macht des Feindes als Basis dienenden Platz bestimmt war.[29] Er hatte ferner das Recht, das Schiff anzuhalten, wenn sich aus dem Manifest oder den Konnossementen ergab, daß die Güter an einen Staatslieferanten oder eine Behörde adressiert waren. Wenn die Ladung nach einem neutralen Hafen gerichtet war, durfte er sie überhaupt nicht anhalten.

"Die Unterbindung der Zufuhr unbedingten an Deutschland adressierten Bannguts war ein unbestrittenes Recht, konnte aber in der Praxis nur ausgeübt werden, wenn eine amerikanische Firma einfältig genug gewesen war, ein neutrales Schiff mit Munition und Waffen zu beladen und es direkt nach einem deutschen Hafen zu senden oder wenn sie dem Kapitän erlaubt hatte, Papiere an Bord zu nehmen, die eine feindliche Bestimmung des Bannguts bewiesen oder vermuten ließen. Keiner dieser Fälle war wahrscheinlich. In allen voraussehbaren Fällen hatte also der untersuchende Offizier zu entscheiden, ob irgendein Beweis dafür erbracht werden könne, daß Munition und Waffen etwa von Göteborg oder Kopenhagen aus über die Ostsee gesandt werden sollten. Da es bis zum letzten Grad unwahrscheinlich war, daß Direktoren und Leiter einer amerikanischen Munitionsfabrik dokumentarische Beweise einer schuldhaften Bestimmung in dem ihre Waren befördernden Schiff mitsenden würden, so ist es schwer einzusehen, wie absolutes Banngut überhaupt hätte angehalten werden können, wenn die Vollmachten des untersuchenden Offiziers zum Aufhalten und zur Beschlagnahme nicht größer gewesen wären, als sie die Deklaration ihm gewährte."[30]



VII. Die Kritik der Londoner Deklaration durch die Zeitgenossen

Die Londoner Deklaration wurde in der britischen Öffentlichkeit auf das heftigste angegriffen, namentlich von dem sich auf den bekannten Marineschriftsteller Kapitän Mahan stützenden Herrn Gibson Bowles.[31]

Herr Bowles behauptete, der wirtschaftliche Druck der englischen Blockade habe in den napoleonischen Kriegen Frankreichs im wesentlichen auf Einfuhrzöllen basierendes Finanzsystem zum Zerfall gebracht und dadurch Napoleons Sturz herbeigeführt. Dieser Wirtschaftsdruck sei durch die von der Londoner Deklaration aufgegebenen Grundsätze des von den englischen Prisengerichten entwickelten Seerechts ermöglicht worden. Beide Behauptungen waren unzutreffend.

"Die Wahrheit ist, daß die britische Flotte niemals einen entscheidenden wirtschaftlichen Druck auf Frankreich oder auf irgendeinen anderen Feind ausgeübt hat, daß die Handelssysteme unserer Feinde das unmöglich machten und daß die britischen Staatsmänner, welche die großen Kriege des 18. Jahrhunderts führten, niemals gehofft haben, daß ein kontinentaler Feind durch die Unterbrechung seines Handels zum Frieden genötigt werden könnte."[32]

Es ist möglich, daß Holland durch Abfangen der großen Geleitzüge der Ostindischen Kompagnie in eine ernste Finanzkrise hätte gestürzt werden können. Doch folgt daraus noch nicht, daß dies den Generalstaaten unmöglich gemacht hätte, Flotten und Heere auszurüsten. Eine Prüfung dieser Hypothesen ist jedoch müßig, da die holländischen Admirale den englischen Angriffen zu begegnen wußten. Aus dem gleichen Grunde braucht die Frage der mutmaßlichen Folgen einer Aufbringung der für die spanischen Staatsfinanzen hoch bedeutsamen Silberflotte nicht erörtert zu werden. Denn wenn es der britischen Regierung gelang, Spanien eines großen Teiles seiner westindischen Einkünfte zu berauben, so geschah das durch Entsendung einer Armee nach Habana, nicht durch Kaperung der Silberflotte auf dem Atlantik.

Frankreich, Englands dritter großer Gegner, "hatte keine dieser Achillesfersen"[33] Spaniens und Hollands. "Die Periode, während welcher die britische Flotte so viele erfolgreiche Operationen durchführte, war für Frankreich eine Periode stetiger Ausweitung seines Handels. Zu Beginn des 18. Jahrhunderts wurde die französische Einfuhr und Ausfuhr auf 215 Millionen Livres und am Ende desselben auf 1061 Millionen geschätzt. Aber während dieser ganzen Periode war der europäische Markt weitaus der wichtigste. Der Überseehandel bereicherte außerdem Einzelpersonen weit mehr als den Staatsschatz. Die Staatseinkünfte Frankreichs bestanden hauptsächlich aus Steuern auf landwirtschaftliches Vermögen und landwirtschaftliche Erzeugnisse und die gelegentlich erhobenen Einkommensteuern - *dixièmes, vingtièmes* etc. - wurden nicht von den Bürgern der beiden großen Handelshäfen des Königreichs Bordeaux und Marseilles entrichtet, denn beide Städte lagen in den *pays des états*, die ein besonderes Fiskalsystem hatten. Die *Compagnie des Indes* bezahlte überhaupt keine Einkommensteuern. Zweifellos verarmten viele Einzelpersonen durch den Niedergang des Überseehandels während des Siebenjährigen Krieges, aber der Schaden wurde solchen Kapitalien und Einkommen zugefügt, die wenig zu den Staatseinnahmen beitrugen. Man kann auch nicht annehmen, daß die Bevölkerung als Ganzes schwer unter dem Niedergang des Außenhandels litt. Während des größten Teils des Jahrhunderts führte Frankreich Korn, Seide, Textilien und Pariser und Lyoner Luxuswaren aus und führte Kolonialwaren wie Kaffee, Zucker, Gummi und ostindische Luxuswaren ein, von denen keine für die Bevölkerungskreise, aus welchen die Heere ausgehoben wurden oder für den Staat, welcher diese Heere ausrüstete, wesentlich war. Sicherlich fügten die Kriege des 18. Jahrhunderts dem französischen Wirtschaftssystem großen Schaden zu, aber nur weil die kontinentalen Feldzüge die mitteleuropäischen Märkte für die französischen Ausfuhren schlossen und so den französischen Handel zum Stillstand brachten. Wenn die erlittenen Verluste nur eine Folge der teilweisen Stockung des überseeischen Handels gewesen wären, so würde das französische Wirtschaftssystem durch und durch gesund und kräftig gewesen sein.

Was schließlich die napoleonischen Kriege anlangt, so ist es Tatsache, daß zwischen 1794 und dem Pariser Frieden der Seehandel Frankreichs sich verringerte, daß der Handel zwischen Frankreich und dem kontinentalen Europa durch die Verschlechterung der Währung während der revolutionären Periode beeinträchtigt wurde, daß er sich unter dem Konsulat wieder hob und daß die Erholung genügte, um die Staatsfinanzen in Ordnung zu bringen. Während der Periode, in der, wie die Polemiker der letzten Zeit behauptet haben, die britische Marine unsere Feinde zugrunde richtete, gab die französische Regierung eine Milliarde Franken für öffentliche Arbeiten[34] und soziale Dienstleistungen aus, ohne eine Anleihe aufzulegen. Während der letzten drei Jahre des Kaiserreichs trat allerdings eine ernste wirtschaftliche Depression ein. Wirtschaftler erklärten das durch die politische Unbeständigkeit in Europa, welche die kontinentalen Käufer französischer Waren kaufunlustig machte. Sie geben zu, daß der heftige Wirtschaftskrieg zwischen Großbritannien und dem Kaiserreich die Krise verschärfte, aber sie deuten nicht an, daß er ihre Ursache oder ihr Ursprung gewesen ist."[35]

Eine Folge dieser unbegründeten Angriffe war, daß die von gut unterrichteter Seite gegen die wirklichen Schäden der Londoner Deklaration gerichteten Kritiken nicht die Beachtung fanden, die

sie verdienten. Unter ihnen ragt ein hauptsächlich von Kapitän A. Hankey, dem *Naval Assistant Secretary* des Reichsverteidigungsausschusses, ausgearbeitetes Memorandum, das der Admiralität vorgelegen hat, besonders hervor. Herr Hankey erkannte, daß die Londoner Deklaration den Wandlungen der Seekriegsführung, welche alle bisherigen Vorstellungen von Banngut und Blockade ändern mußten, nicht Rechnung trug. Von ihm wird erstmalig ein Bild des zukünftigen Wirtschaftskriegs zur See entwickelt, das der späteren Wirklichkeit annähernd entsprach.

Zur Blockade äußerte Herr Hankey:

> "Obgleich die Londoner Deklaration die Blockade noch zuläßt, hat sie diese mit Regeln und Einschränkungen umgeben, die sie zusammen mit der jüngsten Waffenentwicklung zu einem unwirksamen und leicht zu umgehenden Instrument machen.
>
> Die Unterhändler der Londoner Deklaration scheinen vergessen zu haben, daß das Torpedo, das U-Boot und die Mine die Blockade und besonders die nahe Blockade zu einer sehr viel schwierigeren Angelegenheit gemacht haben als in der Vergangenheit. Diese Schwierigkeit ist bei den in engen Meeren gelegenen Häfen besonders groß...[36] Nach Meinung vieler Seeoffiziere ist die nahe Blockade von Häfen in engen Gewässern eine völlige Unmöglichkeit.
>
> Bei dieser Sachlage muß man prüfen, welche Ersatzmittel für eine nahe Blockade gefunden werden können. Unter den gegenwärtigen Bedingungen können viele Mittel ersonnen werden, die den Feindhandel zwar nicht vollständig unterbinden, denn das ist bei einer Kontinentalmacht unmöglich, die ihn aber so einschränken und schädigen, daß die Preise aller Einfuhrgüter oder Rohstoffe steigen und dadurch große Not in der Bevölkerung hervorgerufen wird. Wenn man aber die Londoner Deklaration ratifiziert, so ist schwer einzusehen, wie unsere Seemacht als wirksame Waffe verwendet werden kann.[37]
>
> Nehmen wir an, daß ein Krieg mit Deutschland ausbricht, daß die deutsche Hauptflotte geschlagen, die deutsche Handelsmarine von den Meeren vertrieben, und eine Blockade über die deutsche Nordseeküste verhängt ist, so ist gleichwohl, wie wir nachgewiesen haben, eine Blockade der deutschen Ostseeküste eine außerordentlich gewagte und aller Wahrscheinlichkeit nach unmögliche Kriegsoperation. Unter den gegenwärtigen, d. h. den vor der Londoner Deklaration bestehenden Bedingungen können mehrere Ersatzmittel für eine nahe Blockade der deutschen Ostseeküste ersonnen werden.
>
> Zum Beispiel könnte eine Blockade der deutschen Häfen erklärt und an den Eingängen der Ostsee auf der Höhe des Skagerraks effektiv gestaltet werden. Unsere Kriegsschiffe würden die Weisung erhalten, alle in das Skagerrak einfahrenden Schiffe anzuhalten. Die nach deutschen Häfen bestimmten oder mit Gütern dieser Bestimmung beladenen Schiffe würden zurückgesandt werden. Die nach neutralen Häfen wie Kopenhagen oder Riga fahrenden Schiffe würden die Warnung erhalten, daß sie im Falle der Fahrt nach deutschen Häfen beim Verlassen der Ostsee als Blockadebrecher der Einziehung unterliegen würden. Selbstverständlich würde es notwendig sein, in den wichtigsten neutralen Häfen britische Agenten anzusetzen, die überwachen könnten, ob solche Schiffe trotz der Warnung deutsche Häfen anlaufen würden. Die neue Entwicklung der drahtlosen Telegraphie und die Kabelverbindungen würden die Ausführung eines solchen Vorhabens sehr leicht machen, obgleich keine Präzedenzfälle für ein ähnliches Verfahren in früheren Kriegen angeführt werden können, da es vor den modernen Erfindungen noch nicht durchführbar war."[38]

Hier wurde zutreffend darauf hingewiesen, daß "wir eine Blockade durch Streitkräfte zu verhängen genötigt sein würden, die anderweitig als jemals vorher eine Blockadestreitmacht stationiert werden

müßten und daß wir genötigt sein würden, unsere Seeüberwachung in der Nordsee durch ein weites Netzwerk von Wachtposten in neutralen Häfen zu ergänzen".[39] Dieselbe klare Erkenntnis der Wirklichkeit zeigte sich bei den Betrachtungen Herrn Hankeys über die Banngutbestimmungen der Londoner Deklaration. Er schrieb:

> "Es soll nun dargelegt werden, daß die engen Begrenzungen, welche die Londoner Deklaration bezüglich der Artikel enthält, die zum Banngut erklärt werden können, in überaus bedeutsamer Weise die Wirkungen unserer Bemühungen, durch den Seekrieg einen Wirtschaftsdruck auf Deutschland auszuüben, durchkreuzt. Die in die Liste für bedingtes Banngut und die Freiliste aufgenommenen Güter umfassen in jeder Beziehung den gesamten überseeischen Handel Deutschlands, d. h. alle diese Güter können auf neutralen Schiffen in jeden deutschen Hafen ein- oder aus diesem ausgeführt werden, falls wir nicht über diesen Hafen eine Blockade verhängen. Das einzige Heilmittel dagegen ist eine Blockade der ganzen deutschen Küste. Diese würde bei den deutschen Nordseehäfen keine unübersteiglichen Schwierigkeiten machen. Bei den baltischen Häfen liegen die Dinge aber ganz anders...
>
> Wie kann aber dann ein wirtschaftlicher Druck ausgeübt werden? Was wird aus der Sperrung der deutschen Einnahmen aus den Einfuhrzöllen? Wie kann die Kapitalschrumpfung, die Schließung der Fabriken und die gleichzeitige Preissteigerung erreicht werden, wenn der ganze deutsche Handel durch neutrale Schiffe erfolgt, die nach Durchfahrt des Skagerraks und Kattegatts Hamburg durch die Hintertür des Kieler Kanals erreichen, um von den Ostseehäfen ganz zu schweigen?
>
> Aus den obigen Darlegungen ergibt sich, daß jene Kritiker der Londoner Deklaration, die erklären, die Deklaration binde uns die Hände, gute Gründe für ihre Behauptungen haben."[40]
>
> "Nun lassen Sie uns die Lage bei Nichtbestehen der Deklaration prüfen. In diesem Falle wäre das naheliegendste Verfahren, das, sobald es die strategische Lage gestatten würde, eingeschlagen werden müßte, das folgende: Eine Erklärung der Blockade über die Nordseehäfen und der gleichzeitige Erlaß einer umfassenden Banngutliste, die sowohl die für die deutsche Industrie lebenswichtigen Hauptrohstoffe wie auch ihre Hauptausfuhrgüter enthält. Die Anhaltung und Prüfung der neutralen Schiffe außerhalb des Kattegatts würde auf das strengste durchgeführt werden, ebenso würde die Doktrin der fortgesetzten Reise auf das schärfste angewendet werden, ein System von Agenten in schwedischen, dänischen und russischen Häfen würde uns über die Art und Weise der Weiterversendung in Kenntnis setzen, Maßnahmen zur Behandlung der Täter würden ergriffen werden..."[41]

Das Memorandum Kapitän Hankeys blieb ohne Einfluß auf den Streit um die Deklaration. Kein Echo ihrer Argumente findet sich in der langen und weitschweifigen Debatte des Hauses der Lords, die über das Schicksal des Gesetzentwurfs entschied. Hier wurden die Angriffe gegen die Deklaration von zwei verschiedenen Seiten ausgeführt. Die eine Seite stützte sich auf die unbegründeten Behauptungen, daß die Deklaration eine Verleugnung der Grundsätze des alten britischen Seegewohnheitsrechts darstelle, während die andere von den Kreisen der City beeinflußte Seite den alten Befürchtungen der britischen Wirtschaftskreise aus der zweiten Hälfte des Jahrhunderts Ausdruck gab und in der Deklaration, insbesondere in ihrem Banngutrecht und in ihren Regeln über die Zerstörung neutraler Prisen, eine Verschärfung eben dieses Gewohnheitsrechts erblickte.



VIII. Würdigung der Londoner Deklaration

In Wirklichkeit war die Londoner Deklaration "ein Gesetzbuch der Seegewohnheiten, das mit Recht das gemeine Seekriegsrecht genannt werden konnte".[42] Sie "konnte unter den obwaltenden Umständen nichts anderes als ein Gesetzbuch des Gewohnheitsrechts sein, d. h. eine ordentliche Zusammenfassung von Gewohnheiten und Präzedenzfällen.[43] Es war ein Mißgeschick, für das niemand getadelt und niemand verantwortlich gemacht werden konnte, daß die damals geordneten Gewohnheiten und Präzedenzfälle ein Jahrhundert alt waren".[44] "Diese Schwächen wurden von ihren Kritikern, die behaupteten, sie sei eine ungesunde Darlegung des Rechts oder eine im Großen erfolgte Übernahme kontinentaler Doktrinen, niemals richtig erfaßt. Sie war keines von beiden, sie war lediglich eine Gesamtheit von Regeln über Seekriegsmaßnahmen gegen frühere, jetzt nicht mehr gültige, Handelssysteme."[45]



IX. Die Hungerblockade in den Operationsplänen der britischen Admiralität

In dem Operationsplan vom Juni 1905, der drei Kriegsmöglichkeiten: mit Deutschland, mit Frankreich und mit Deutschland und Frankreich vorsah, war von einem Einsatz der Flotte für den Handelskrieg noch keine Rede. Dem Oberbefehlshaber der Flotte wurde in traditioneller Weise zur Pflicht gemacht, die Bewegung der feindlichen Flotte zu überwachen und sie zum Kampf zu stellen. Die Wahl der zu diesem Zweck erforderlichen Maßnahmen war ihm freigestellt. Die Admiralität versicherte aber ein Jahr später dem Reichsverteidigungsausschuß, man beabsichtige die Blockade der deutschen Küsten, sobald das möglich sei. "Die Blockade Deutschlands wurde also als ein Nebenzweck der Seekriegsführung angesehen, der nach Klärung der Lage auf dem strategischen Schachbrett verfolgt werden sollte. Es scheint nicht, daß die Admiralität zu diesem Zeitpunkt schon Überlegungen über die Folgen einer solchen Blockade angestellt hatte."[46]

Die kurz darauf erfolgte Gründung einer Kriegsakademie durch die Admiralität und die Einsetzung eines Ausschusses für Kriegspläne, zu dessen Mitgliedern der Präsident der Kriegsakademie gehörte, führten dazu, die traditionelle Übung, dem Oberbefehlshaber freie Hand zu lassen, durch ins Einzelne gehende Pläne zu ersetzen, in denen die schwachen Punkte des Feindes wissenschaftlich geprüft wurden. In Juli 1908 war der erste dieser Pläne vollendet. Er sah nur noch die Möglichkeit eines Krieges gegen Deutschland vor und übertrug die strategische Führung von dem Oberbefehlshaber der Flotte auf die Admiralität. Die Hauptstreitkräfte sollten in der Nordsee und im Kanal konzentriert und zwei Zerstörergruppen ständig vor der deutschen Küste stationiert werden, "so daß etwas einer Blockade der deutschen Bucht Ähnliches verhängt worden wäre, wenn man den Plan jemals erfolgreich durchgeführt hätte".[47] Der Oberbefehlshaber war ausdrücklich angewiesen, allen Feindhandel in der Nordsee zu unterbinden. Zum ersten Male war damit ein wirtschaftliches Ziel in einen Kriegsplan aufgenommen worden. Aber dies geschah nicht deshalb, um durch wirtschaftlichen Druck den Feind zu schwächen, sondern um seine Kriegsflotte aus ihren Häfen herauszulocken, ähnlich wie man früher in den Kriegen mit Holland mittels der Unterbindung der holländischen Schiffahrt durch den Kanal die Holländer zum Kampfe zu zwingen pflegte. Immerhin sah man sich durch die beabsichtigte Störung des Handelsverkehrs in der Nordsee zu einer wissenschaftlichen Untersuchung über die Folgen solcher Störungen veranlaßt. In einem von Admiral Slade im Mai 1908 ausgearbeiteten Fragebogen werden deshalb folgende Fragen gestellt:

> "Die Verwundbarkeit Deutschlands auf Grund seiner überseeischen Zufuhren ist heute eine anerkannte Tatsache. Es wird als wünschenswert angesehen, Antworten auf die anliegenden Fragen zu erhalten, um seine tatsächliche Abhängigkeit von dieser überseeischen Zufuhr abzuschätzen. Die Antworten auf diese Fragen können nützliche

> Hinweise darauf geben, inwieweit Deutschland von Überseezufuhren abhängt und in welchem Maße Überseezufuhren in Kriegszeiten aus ihren normalen Kanälen in neue gelenkt werden können...
>
> Angenommen, Deutschlands Ein- und Ausfuhrhandel über seine nationalen Häfen wäre in Kriegszeiten zum Stillstand gebracht, wieviel Zufuhren an a) Lebensmitteln, b) Rohstoffen könnte es aus benachbarten Ländern oder von Übersee durch neutrale Häfen mittels Eisenbahn oder Flußschiffahrt erhalten? In welchem Umfang könnte es Waren nach Übersee durch neutrale Häfen ausführen?...
>
> Rußland erzeugt gegenwärtig genügend Weizen, um Deutschlands gesamten Einfuhrbedarf zu befriedigen. Könnte dieser durch die Binnenschiffahrt und Eisenbahnen nach Deutschland befördert werden? Wie groß würde die Verteuerung des Weizens infolge dieses Transportes sein?
>
> Antwerpen und Rotterdam sind die beiden, den deutschen Industriebezirken am nächsten gelegenen, großen neutralen Häfen. Inwieweit könnten diese beiden in Kriegszeiten den neutralen Schiffsverkehr für Deutschland unterbringen, d. h. inwieweit könnten sie die aus den deutschen Häfen umgeleitete normale Tonnage aufnehmen? Geht ein beträchtlicher Teil des deutschen Außenhandels durch andere neutrale Häfen als diejenigen Belgiens und Hollands?..."[48]

Der Fragebogen wurde den Generalkonsulaten in Hamburg, Antwerpen, Amsterdam und Frankfurt am Main übersandt. Bevor diese ihre Antwort einreichen konnten, war die Admiralität jedoch gezwungen, selbst zu den Fragen Stellung zu nehmen. "Im November 1908 erklärte das Außenamt dringend, es sei Zeit, die Frage zu prüfen, welche militärischen Verpflichtungen dem Lande durch die Garantieverträge auferlegt seien, die Großbritannien bänden. Die schwerwiegendste und drückendste dieser Verpflichtungen war die Verpflichtung, Belgien im Falle eines deutschen Angriffs bewaffneten Beistand zu leisten. Der zusammengerufene Ausschuß fühlte jedoch, daß man sich nicht auf eine so enge Untersuchung beschränken könne und behandelte in seinem Bericht hauptsächlich die Frankreich im Falle eines deutschen Angriffes zu gewährende Hilfe."[49]

Gelegentlich dieser Untersuchung verfaßte die Admiralität eine Aufzeichnung über die wirtschaftlichen Folgen eines deutsch-englischen Seekrieges, welche sehr aufschlußreich für die Gründe ihrer auf der Londoner Seekriegsrechtskonferenz eingenommenen Stellung ist. In dieser Aufzeichnung erklärte sie, die wirtschaftlichen Nachteile der von ihr in Aussicht genommenen Blockade der deutschen Nordseehäfen würden für Deutschland sehr ernst sein. Die Möglichkeiten einer Umleitung des deutschen Handels nach neutralen Häfen werden von ihr nicht hoch angeschlagen. Der Ausschußbericht sagt deshalb über die Auswirkungen der Blockade:

> "Finanziell könnte auf Deutschland ein starker Druck durch die Blockade seiner Häfen ausgeübt werden. Der Handel dieser Häfen könnte nicht vollständig und vielleicht nicht einmal in großem Maß nach den neutralen Häfen Belgiens und Hollands umgelenkt werden, da die letzteren nicht in der Lage sind, plötzlich ihre Fähigkeit zur Bewältigung eines großen Zuwachses des Normalverkehrs zu erhöhen..."[50]

Die Ende 1909 eingehenden Berichte der englischen Generalkonsulate bestätigten die optimistische Hypothese der Admiralität in keiner Weise. Der Generalkonsul in Hamburg erklärte, die durch die Blockade hervorgerufene Warenverknappung würde nur vorübergehend sein, da die Deutsche Regierung Mittel zur Umleitung des Handels finden würde. Die Generalkonsuln in Amsterdam und Antwerpen hielten die Kapazität Rotterdams und Antwerpens für ausreichend, um den infolge der Blockade umgeleiteten Handel der deutschen Nordseehäfen aufzunehmen. Der Generalkonsul in

Frankfurt schloß sich dem an, er halte eine Blockade Deutschlands für wirkungslos, "wenn nicht die Deutschland benachbarten Neutralen in sie eingeschlossen würden".[51]

Gleichwohl gab die Admiralität ihren bisherigen Standpunkt nicht völlig auf. In ihrer Stellungnahme faßt sie die Schlußfolgerungen der Berichte folgendermaßen zusammen:

> "Keine Blockade würde ohne den Einschluß der holländischen und belgischen Häfen wirksam sein. Deutschland wäre in jedem Fall in der Lage, genügend Zufuhren an Nahrungsmitteln von seinen Nachbarn zu beziehen.
>
> Eine solche Blockade würde jedoch ernstlich die Rohstoffzufuhren beeinflussen und dadurch großes Elend hervorrufen..."

und erklärt dann:

> "Den obigen Schlußfolgerungen wird zwar im allgemeinen zugestimmt, aber es wird in Betracht gezogen, daß infolge des Übersehens gewisser Faktoren, die Lage als etwas zu günstig für Deutschland hingestellt wird.
>
> Die ungeheuren Schwierigkeiten und Verwirrungen, die sich aus der Ablenkung des Handels von den deutschen Nordseehäfen nach anderen Einlaßkanälen ergeben, scheinen nicht voll berücksichtigt zu sein."[52]

Der neue Operationsplan vom August 1910 enthielt kein Wort über die Blockade Deutschlands. Er gab zwar den bei den Orkneys und im Kanal stationierten Streitkräften wiederum den Befehl, den deutschen Handel zu unterbinden, wies aber den weiter verstärkten Aufklärungsstreitkräften vor den deutschen Küsten nur operative, keine prisenrechtlichen Aufgaben zu. Im November 1910 entwarf jedoch die Admiralität eine Proklamation über die Blockade der deutschen Nordseeküste. Hierdurch wurden verschiedene Fragen des Blockaderechts aufgeworfen. "Der Operationsplan sah eine enge Beobachtung der norddeutschen Küste vor und obgleich diese Beobachtung rein militärischen Zwecken dienen sollte, war es doch unzweifelhaft, daß ein solcher Aufklärungskordon in der Bucht von Helgoland im Falle seiner Aufrechterhaltung eine Blockadestreitmacht im strengen Sinne des Wortes sein würde. Wenn er jedoch zeitweilig zurückgezogen oder von seinen Standorten vertrieben würde, konnten dann die unterstützenden Kreuzerabteilungen oder die Streitkräfte an den Eingängen der Nordsee als Blockadestreitmacht angesehen werden? Schließlich was sollte als Operationsgebiet gelten, innerhalb dessen Blockadebrecher aufgebracht werden konnten?"[53]

Die Admiralität entschied, daß alle in der Nordsee stationierten Schiffe zur Ausübung der Rechte der Blockadestreitmacht befugt seien. In ihrem Erlaß an den Oberbefehlshaber heißt es:

> "Die Blockadestreitmacht für diesen Zweck schließt alle unter dem Oberbefehlshaber für die Nordsee stehenden Schiffe sowie alle anderen Schiffe in den Heimatgewässern ein. Diesen wird befohlen werden, beim Abfangen eines flüchtenden Schiffes Hilfe zu leisten, vorausgesetzt, daß es sich um eine ununterbrochene Verfolgung handelt."[54]

Sie war also der Meinung, "daß keine Regel der Londoner Deklaration ihren Plan einer Blockade mittels Erkundungsstreitkräften in der deutschen Bucht und mittels Kreuzerabteilungen an den Eingängen der Nordsee behinderte".[55]

Im Sommer 1911 wurden anläßlich der Agadirkrise die Operationspläne der Marine und des Heeres im Reichsverteidigungsausschuß aufeinander abgestimmt. Es zeigte sich bei den Beratungen, daß der Plan der Admiralität zur Verstärkung der Blockade, mit Hilfe von Landungstruppen Helgoland

und Inseln an der friesischen Küste zu besetzen, auf den Widerspruch des Heeres stieß, das ein Expeditionskorps von sechs Divisionen nach Frankreich senden wollte. Wenn der Ausschuß auch keine formale Entscheidung traf, so wurde doch tatsächlich der Plan der Heeresleitung, einen Kontinentalkrieg zu führen, gebilligt. Die Admiralität hielt aber trotzdem zunächst an ihrem Plan einer Blockade der norddeutschen Küste durch Seestreitkräfte in der deutschen Bucht und der Nordsee einschließlich der Bombardierung und Einnahme Helgolands durch Marinetruppen fest. Doch machte sich gegen diese Pläne unter den jüngeren Flaggoffizieren eine starke Opposition geltend. "Sie glaubten nicht, daß diese enge Beobachtung der deutschen Küste aufrechterhalten werden könne, woraus folgte, daß eine Blockade Deutschlands nicht versucht werden konnte."[56]

Nach dem Rücktritt des ersten Seelords Sir Arthur Wilson drang die Meinung der Opposition durch, und wurde den im Entwurf im Mai 1912 fertiggestellten neuen Operationsplänen, die bei Kriegsausbruch im wesentlichen unverändert blieben, zugrunde gelegt. "Das Neue an diesen Befehlen ist, daß nunmehr keine Beobachtung in der deutschen Bucht und keine Küstenoperationen versucht werden sollen, bis die deutsche Flotte bekämpft und geschlagen worden ist. Die Flotte und die Kreuzerabteilungen werden deshalb bis zu den äußersten Enden der Nordsee zurückgezogen und häufige Vorstöße in die deutschen Gewässer treten an die Stelle der in den früheren Plänen geforderten ständigen Überwachung. In diesen Befehlen wurde also die Blockade der deutschen Küste eindeutig fallengelassen. Der damalige Chef des Stabes, Admiral Troubridge, scheint zwar gehofft zu haben, daß die nunmehr am Eingang der Nordsee stationierten Beobachtungsstreitkräfte mit den Rechten einer Blockadestreitmacht versehen werden könnten, falls die Londoner Deklaration nicht ratifiziert werde. Das war jedoch ganz unhaltbar. Nicht die Londoner Deklaration, sondern die Pariser Deklaration machte das unmöglich."[57]

Vom Mai 1912 ab beschränkten sich die wirtschaftlichen Ziele des Kriegsplans auf die Unterbrechung jeden unter deutscher Flagge geführten Seehandels und auf die Einziehung des auf dem Wege zum Feinde befindlichen Bannguts. Hierzu kamen noch einige um die gleiche Zeit von einem Ausschuß ausgearbeitete Gesetzesentwürfe, die nur den direkten Handel mit dem Feind, nicht aber den indirekten Handel, den man nicht verhindern zu können glaubte, verboten.

"Man kann die Operationsbefehle der Marine und die Empfehlungen dieses Ausschusses als die einzigen von der Regierung getroffenen Vorbereitungen bezeichnen, um das deutsche Wirtschaftssystem von der übrigen Welt zu isolieren und diese lange Einleitung würde zu keinem nützlichen Zweck geschrieben worden sein, wenn sie nicht bewiese, daß solche Vorbereitungen wie die getroffenen tatsächlich gar keine waren. Als der Krieg erklärt wurde, hatten wir Pläne ausgearbeitet, um den deutschen Handel von den Meeren zu vertreiben, um an Deutschland adressiertes Banngut abzufangen, um einen Teil der britischen Waren dem Feinde vorzuenthalten, um ihm den Zutritt zum britischen Versicherungsmarkt und die Benutzung britischer Banken zu versperren. Das mit soviel Sorgfalt vorbereitete und mit solcher Klarheit erläuterte Gesetzbuch regelte Seeoperationen, wenn sie den Vorbildern früherer Zeiten entsprachen. Es war ein guter Führer für Kapitäne von Kreuzerunternehmungen oder für Seeoffiziere, die eine entfernte tropische Kolonie blockierten, jedoch keiner für die Diplomaten und Zivilbeamten, die eine ungeheuere wirtschaftliche Barriere aufrichteten und sie undurchdringlich machten. Die ins Auge gefaßten Ziele waren deshalb ein so kleiner Teil von dem, was schließlich unternommen wurde, daß die Verbindung zwischen beiden kaum nachweislich ist."[58]



Anmerkungen:

1 A. a. O. S. **1**. ...zurück...

2 A. a. O. S. **1**. ...zurück...

3 S. **2**. ...zurück...

4 S. **3** s. Lord Stowell in Stert S. 664 C. R. ...zurück...

5 S. **3** s. 3 C. R. 167 Imina. ...zurück...

6 S. **5**. ...zurück...

7 S. **6**. ...zurück...

8 S. **6**. ...zurück...

9 S. **6**. ...zurück...

10 Siehe 2 C. R. III Neptunus; 6 C. R. 393 Lisette, and 5 C. R. William. ...zurück...

11 S. **7**. ...zurück...

12 S. 7 *[Scriptorium merkt an: richtig S.* ***8****.]* ...zurück...

13 S. **9**. ...zurück...

14 S. **9**. ...zurück...

15 S. **9**. ...zurück...

16 S. **10**. ...zurück...

17 S. **10**. ...zurück...

18 S. **11**. ...zurück...

19 S. **12**. ...zurück...

20 S. **14**. ...zurück...

21 S. **14**. ...zurück...

22 Siehe Haabet 2 C. R. S. 179; Sarah Christina I C. R. S. 237. ...zurück...

23 S. **14**. ...zurück...

24 S. **15**. ...zurück...

25 S. **16**. ...zurück...

26 S. **42**. ...zurück...

27 S. **42**. Im Anschluß hieran werden auf S. **43** die Gründe für die deutsche Stellungnahme in London untersucht, die folgende gewesen sein sollen: 1. die zur Zeit der Konferenz bereits durchgeführten Maßnahmen des preußischen Kriegsministeriums, durch Agenten an den holländischen und belgischen Produktenbörsen im Kriegsfall für das deutsche Heer Getreide aufzukaufen; 2. der Wunsch der Marineleitung, die im Kriegsfall in neutralen Häfen auszurüstenden und mit bedingtem Banngut beladenen Zufuhrschiffe für deutsche Handelszerstörer auf ihrer Fahrt nach neutralen Zwischenhäfen dem feindlichen Zugriff zu entziehen. ...zurück...

28 S. **17**. ...zurück...

29 Das Werk macht hier folgende Bemerkung über die Weltkriegspraxis: "Nach langer Diskussion entschieden Admiralität und Kriegsministerium, Hamburg sei der einzige Handelshafen an den deutschen Küsten und alle anderen seien Flotten- oder militärische Basen" (S. **17**). ...zurück...

30 S. **17**. ...zurück...

31 Der in dem literarischen Kampf um die Deklaration eine wichtige Rolle spielende Streitpunkt der ausdrücklichen englischen Anerkennung des Völkerrechtssatzes, nach welchem auch neutrale Prisen in Ausnahmefällen versenkt werden dürfen, wird in dem Werk nur kurz gestreift (S. **16**). ...zurück...

32 S. **18**. ...zurück...

33 S. **19**. ...zurück...

34 S. **19**. ...zurück...

35 S. **20**. ...zurück...

36 Als Beispiele werden Ostsee und Adria genannt. ...zurück...

37 S. **20**. ...zurück...

38 S. **21**. ...zurück...

39 S. **21**. ...zurück...

40 S. **21**. ...zurück...

41 S. **22**. ...zurück...

42 S. **23**. *"It was... a code of usage, which could fairly be called the common law of the sea."* ...zurück...

43 *"...code of customary law, that is, a body of customs and precedents made orderly..."* ...zurück...

44 S. **22**. ...zurück...

45 S. **18**: *"it was merely a body of rules for regulating naval operations against commercial systems that had disappeared."* Das Werk wendet sich S. **23** gegen die Behauptung, daß die Londoner Deklaration dem Marineministerium *(board of Admirality [sic])* gegen seinen Willen aufgezwungen worden sei. Richtig sei zwar, daß eine aktenmäßige Unterlage über seine Zustimmung fehle. Aber nicht weniger als vier aufeinanderfolgende Direktoren der Nachrichtenabteilung, die die Deklaration zu begutachten hatten, und zwei aufeinanderfolgende erste Seelords, Lord Fisher und Sir Arthur Wilson, hätten sich für die Ratifikation ausgesprochen, ohne den Widerspruch anderer Mitglieder des Ministeriums zu finden. Das bedeute aber die Zustimmung des Ministeriums als Ganzen, die sich auch darin zeige, daß die Deklaration in dem zu Beginn des Krieges in Kraft befindlichen *Naval Prize Manual* abgedruckt gewesen und damit für die Marineoffiziere verbindlich gemacht worden sei. ...zurück...

46 S. **24**. ...zurück...

47 S. **24**. ...zurück...

48 S. **25**. ...zurück...

49 S. **26**. ...zurück...

50 S. **26**. ...zurück...

51 S. **27**. ...zurück...

52 S. **27**. ...zurück...

53 S. **28**. ...zurück...

54 S. **28**. ...zurück...

55 S. **28**. ...zurück...

56 S. **30**. ...zurück...

57 S. **31**. ...zurück...

58 S. **32**. ...zurück...



Teil II: Die Anfänge der Hungerblockade im Herbst 1914

A. Die britischen Orders in Council vom 20. August und 29. Oktober 1914

a) Das Verfahren bei der Ausübung des Prisenrechts zu Beginn des Krieges

Die Anfang August in Tätigkeit tretenden britischen Überwachungsstreitkräfte zwischen den Shetlands und Norwegen und am Westeingang des Kanals beobachteten das folgende Verfahren:

"Nachdem ein Schiff durch Aufforderung oder einen Schuß vor den Bug zum Stoppen gebracht war, ließ der Kommandant des anhaltenden Kreuzers sogleich ein Boot zu Wasser und zwei Offiziere fuhren damit zu dem Handelsschiff. War der Durchsuchungsoffizier an Bord gekommen, so war seine erste Pflicht, das Schiff zu identifizieren und die darüber vom Kapitän gemachten Angaben auf ihre Richtigkeit zu untersuchen. Das wurde durch Prüfung des Schiffszertifikats, einer Urkunde, die zahlreiche Einzelangaben enthält, und durch einen Vergleich mit Lloyds Register ermittelt..."[1]

"Unsere Offiziere hatten ferner zu entscheiden, ob das inspizierte Schiff tatsächlich die in den Papieren angegebene Reise ausführte. Wenn neutrale Kapitäne jemals beabsichtigt hätten, ihre vorgegebene Bestimmung nach der Prüfung am Eingang der Nordsee oder in der Straße von Dover zu ändern, würde es einige Schwierigkeiten gemacht haben, ihre Absichten zu erraten. Denn der Schiffskurs über den Atlantik, welcher immer aus den im Logbuch eingetragenen Positionen auszumachen war, würde keinen Hinweis auf den weiteren Kurs des Schiffes über die Nordsee nach Deutschland gegeben haben. Wahrscheinlich würde jedoch ein erfahrener Seemann durch ein strenges Kreuzverhör von Offizieren und Mannschaften Verdachtsmomente gefunden haben. Tatsächlich sind solche getarnt[e] Reisen niemals versucht worden. Die meisten der untersuchten Schiffe gehörten bekannten skandinavischen und holländischen Schiffahrtslinien, deren Direktoren und Geschäftsführer niemals ihren Kapitänen und Agenten erlaubt haben würden, die amerikanischen Gesetze durch Erlangung falscher Klarierungspapiere zu verletzen. Abgesehen davon hatten die amerikanischen Ablader von Banngut stets bestimmt, daß ihre Ladungen an neutrale Empfänger gesendet und von diesen an den Feind geschickt würden, und daß die Papiere, die von dem Bordkommando geprüft wurden, in bester Ordnung seien.

Gerade diese Tatsache machte eine Prüfung der Ladungspapiere auf See fast nutzlos. Die Natur der Ladung und die Empfänger konnte man zwar aus dem Manifest genannten geordneten Verzeichnis ermitteln, und das Manifest konnte durch das Ladungsbuch des Steuermanns und die Konnossemente kontrolliert werden. Aber der an Bord kommende Offizier hatte keine Mittel, um irgend etwas über die Empfänger, die Art ihres Geschäfts, oder darüber, ob die für sie bestimmten Ladungsgüter zu denen ihrer Branche gehörten, festzustellen. Da aber gerade diese Tatsachen festgestellt werden mußten, bevor eine Entscheidung über die Ladung möglich war, so kann man mit Recht sagen, daß die Seeoffiziere der Überwachungsstreitkräfte keine Mittel hatten, um irgend etwas Verdächtiges in einer Ladung oder ihrer Bestimmung aufzudecken...

Von Anbeginn war es deshalb für jeden Interessierten offenkundig, daß unsere Rechte auf Unterbindung des Handels mehr in Whitehall als auf See ausgeübt werden würden, daß die Flotte wenig mehr als ein Polizist oder Kontrolleur des neutralen Handelsverkehrs sei und daß es Sache der Zentralbehörden wäre, diejenigen Tatsachen über Ladungen und Empfänger zu ermitteln, die bestimmend dafür waren, welche Zurückhaltungsrechte wir rechtmäßig ausüben konnten."[2]

Den Ansatzpunkt für eine solche Kontrollinstanz des neutralen Handels bildete die in der Handelsabteilung des Marinestabs stattfindende Prüfung der Berichte der Überwachungsstreitkräfte über die vorgenommenen Anhaltungen und Durchsuchungen, zu der sehr bald Beamte des Außenamts hinzugezogen wurden. Aus diesen losen Zusammenkünften ging der Banngutausschuß, "das große ausführende Organ der Blockade",[3] hervor. Der Ausschuß wurde im November durch eine Kabinettsorder errichtet. Er hatte seinen Sitz im Außenamt und bestand aus je einem Vertreter dieses Amts, des Handelsamts und der Admiralität, sowie einem beratenden Vertreter des *procurator general*. Später wurde der Ausschuß erweitert durch Vertreter des Ausschusses zur Beschränkung der Feindzufuhren oder des beratenden Ausschusses über den Kriegshandel. Den Vorsitz führte immer ein Jurist aus den *Common Law*-Gerichten. Kein Jurist des Völkerrechts war jemals ständiges Mitglied, da der Ausschuß als ausführendes Organ und nicht als Gericht galt. Seine Entscheidungen und Verfügungen wurden täglich gedruckt.



b) Die *Order in Council* vom 20. August 1914

Bevor mit dem Ausbau eines schärferen Kontrollverfahrens begonnen werden konnte, mußte die englische Regierung endgültig zur Frage der Anwendbarkeit der Londoner Deklaration Stellung nehmen.

"In erster Linie und als besonders wichtig ist hervorzuheben, daß die bloße Tatsache, daß die Londoner Deklaration nicht ratifiziert war, der britischen Regierung nicht die Freiheit gab, sie vollständig außer acht zu lassen. Britische Vertreter hatten an dem Dokument mitgewirkt und mit Zustimmung der Regierung, die sie ernannt hatte, seine Bestimmungen gutgeheißen. Die britische Regierung war deshalb an den Satz gebunden, 'daß die in den folgenden Kapiteln enthaltenen Regeln im wesentlichen mit den allgemein anerkannten Grundsätzen des Völkerrechts übereinstimmen', denn das war in der einleitenden Bestimmung der Deklaration gesagt und war ein wesentlicher Teil von ihr. Die Deklaration war also nicht nur eine Gesetzeskodifikation, sondern auch eine Erklärung britischer Seepolitik. Kein Teil der britischen Verwaltung hatte die Deklaration einem anderen aufgezwungen und seine Opposition überwunden. Die militärischen und politischen Mitglieder hatten zeitweise in Fragen technischer Einzelheiten nicht übereingestimmt, aber sie waren sich über das Instrument als Ganzes einig gewesen. In der Tat hatte die Admiralität sie entschiedener und nachdrücklicher als das Außenamt bekräftigt, denn sie hatte die Deklaration so gut wie unverändert in das *Naval Prize Manual* aufgenommen. Schließlich war es allgemein bekannt, daß die Regierung bei Kriegsausbruch beabsichtigte, die *naval prize bill* mit geringfügigen Änderungen wieder vorzulegen, und sich zu bemühen, die Ratifikation zu erlangen."[4]

Trotz dieser Rechtslage verhielt sich Sir Edward Grey sehr zurückhaltend, als der amerikanische Botschafter ihn am 7. August fragte, ob Großbritannien die Londoner Deklaration zu ratifizieren beabsichtige. Unter dem Eindruck der deutschen Minenlegung in der Themsemündung und des Verlustes des Kreuzers *Amphion* antwortete er, der Feind halte sich offenbar für berechtigt, sich jeden in seiner Macht stehenden Mittels zur Gefährdung des Handelsverkehrs zu bedienen, und er zweifele deshalb, ob die britische Regierung sich verpflichten könne, jede in der Deklaration enthaltene Regel zu beobachten. Obwohl die Vereinigten Staaten am nächsten Tage in einer Note das Verlangen wiederholten und auch die französische Regierung den Entwurf einer Verordnung

über die Anwendung der Deklaration übersandte, blieb Sir Edward Grey fest. Er unterrichtete die Admiralität über die gesamte Korrespondenz. Die Antwort lautete, gegenwärtig würden keine Schritte zur Ratifikation vorgeschlagen. Damit war aber dem Außenamt nicht gedient, denn wie Sir Cecil Hurst, sein Rechtsberater, in einem Memorandum nachwies, war eine Entscheidung darüber, welche Teile der Deklaration verbindlich seien und welche nicht, zur Klarstellung des von den Prisengerichten anzuwendenden Rechts unbedingt erforderlich. Es fand deshalb eine Ressortbesprechung unter dem Vorsitz Greys zur Entscheidung der Frage statt. Als diese Konferenz zusammentrat, waren die Auswirkungen des Kriegsausbruchs auf den Welthandel noch nicht völlig geklärt. Fest stand lediglich, daß die feindliche Handelsflotte von den Meeren vertrieben war und daß die Befürchtungen einer Unterbrechung der britischen Seeverbindungen durch deutsche Handelszerstörer sich nicht bewahrheitet hatten. "Es war also sehr unwahrscheinlich, daß britische Frachter durch neutrale verdrängt werden würden und die Konferenz brauchte deshalb nicht zu erwägen, ob es politisch zweckmäßig sei, die besonderen Vorrechte des neutralen Handels aufrechtzuerhalten."[5] Man konnte sich auf die Erörterung der Frage beschränken, welche Maßnahmen man zur Unterbindung des indirekten Feindhandels ergreifen solle, der sich, wie zahlreiche deutsche Presseartikel bewiesen, über die Deutschland benachbarten neutralen Häfen zu organisieren begann. Soweit er Nahrungsmittel und Rohstoffe betraf, war er durch Artikel 35 der Londoner Deklaration geschützt. Seinen freien Durchgang durch holländisches Gebiet glaubten die Niederlande überdies auf Grund der Rheinschiffahrtsakte nicht untersagen zu können. Ausschlaggebend für die Entscheidung der Konferenz waren aber nicht die über den indirekten Handel Deutschlands bekannten Tatsachen, sondern ein sich kurz darauf als unwahr herausstellendes Gerücht. "Die Admiralität glaubte, daß die deutsche Regierung damals die Lieferung aller Nahrungsmittel im Lande kontrollierte und der Innenminister zeigte, daß dadurch eigentlich jeder deutsche Nahrungsmittelhändler zu einem Staatslieferanten würde. War dem so, so konnten nach den Bestimmungen der Deklaration alle an Deutschland adressierten Nahrungsmittel als absolutes Banngut behandelt werden."[6] Das ließ die Wichtigkeit, unser Recht auf Unterbindung des indirekten Lebensmittelhandels aufrechtzuerhalten, besonders klar hervortreten und führte zu der einstimmigen Entscheidung der Konferenz, die Doktrin der fortgesetzten Reise auch auf Ladungen bedingten Bannguts anzuwenden und eine Order in Council zu erlassen, die uns von den hierüber in der Deklaration aufgestellten künstlichen Regeln befreite.

In der ***Order in Council* vom 20. August 1914**[7] erklärte England, die Londoner Deklaration mit gewissen Abänderungen während des Krieges einhalten zu wollen. "Die wichtigsten von diesen betrafen die letzte Bestimmung des bedingten Bannguts: zunächst verkündete die Regierung,[8] daß jeder genügende Beweis, der eine Vermutung für die Beförderung bedingten Bannguts an die feindlichen Streitkräfte oder an eine feindliche Verwaltungsstelle begründe, zulässig sei. Diese Ausnahme war außerordentlich wichtig, denn nach der Deklaration wurden die Schiffspapiere als endgültige Beweise für die Bestimmung von Schiff und Ladung angesehen. Von nun an war es der britischen Regierung freigestellt, die Einziehung einer Ladung bedingten Bannguts zu verlangen, wenn ihre Agenten im Ausland solche Beweise herbeischaffen konnten, die ein unparteiisches Gericht davon überzeugten, daß die Ladung eine fernere Feindbestimmung habe. Eine weitere Klausel wurde aufgenommen, um der Lage Rechnung zu tragen, welche durch die vermutete Kontrolle der Nahrungsmittel durch die deutsche Regierung entstanden sein würde. Am wichtigsten von allen war jedoch die Klausel 5, die erklärte, daß bedingtes für den Gebrauch des feindlichen Staates oder der feindlichen Wehrmacht bestimmtes Banngut der Einziehung unterliege, ohne Rücksicht auf den Hafen, für den das Schiff bestimmt war und den Hafen, in welchem die Ladung gelöscht werden sollte."[9]

"Der Flotte stand nun frei, alle durch neutrales Gebiet an Deutschland gerichteten Lebensmittelladungen aufzufangen und die dazu nötigen Befehle wurden erlassen."[10]

Die Durchführung dieser Befehle machte den Aufbau eines umfassenden Apparates zur Sammlung

von Beweisen für die Feindbestimmung nach neutralen Hafen adressierter Ladungen erforderlich. Durch Verfügung der Admiralität wurde hierfür ein besonderer Ausschuß, der "Ausschuß zur Beschränkung der Feindzufuhr" gebildet, zu dem Vertreter des Außenamts und des Handelsministeriums zugezogen wurden. Um dem Ausschuß alle verfügbaren Informationen zukommen zu lassen, ordnete das Außenamt an, daß jeder britische Konsul täglich über alle von ihm beobachteten Handels- und Schiffsbewegungen zu berichten habe. Bis in den Oktober hinein brachten diese Informationen noch kein ausreichendes Beweismaterial, um den Beobachtungsstreitkräften die Aufbringung von mehr als vier neutralen Schiffen zu gestatten. "Dagegen war die Zahl der angehaltenen und untersuchten Schiffe beträchtlich und das System, auf Grund dessen neutrale Schiffe untersucht und freigegeben wurden, verursachte ein gewisses Maß von Verzögerung. Wenn die Kontrolloffiziere feststellten, daß ein Schiff Waren bedingten oder unbedingten Bannguts nach einem neutralen Land beförderte, so sandten sie es sogleich zwecks eingehender Überprüfung zum nächsten Hafen. Diese wurde dort von den Zollbehörden vorgenommen, die die Ladung telegraphisch dem Außenamt mitteilten. Der Gesandte des betreffenden neutralen Staats wurde dann aufgefordert, eine Garantie gegen die Wiederausfuhr zu geben. Da der Gesandte eine solche Garantie nicht ohne vorherige Verhandlungen mit seinen Regierungsstellen, die ihrerseits den Fall prüfen mußten, geben konnte, so ist es leicht verständlich, daß oft mehrere Wochen vergingen, bis eine Garantie beigebracht und das Schiff freigegeben werden konnte. Diese Verzögerungen verursachten noch dazu Mißverständnisse. Neutrale Kaufleute erklärten oft, ihr Eigentum sei beschlagnahmt, während es in Wirklichkeit nur zurückgehalten wurde, und neutrale Gesandte waren gelegentlich nicht sehr kritisch und verständig, wenn ihre Landsleute sie zu Protesten drängten."[11]

c) Die erste Erweiterung der britischen Banngutliste

Gerade um diese Zeit, als die Neutralen begannen, die britischen Seekriegsmaßnahmen gegen ihren Handel sehr kritisch zu betrachten, wurden diese von der englischen Öffentlichkeit unter dem Eindruck der Niederlagen in Belgien und Nordfrankreich als zu schwächlich angegriffen. Wenigstens fünf Zeitungen wiesen darauf hin, daß Baumwolle nicht als Banngut erklärt worden sei, obwohl es zur Herstellung von Munition verwendet würde. Auch die französische Regierung forderte Sir Edward Grey auf, alle Gegenstände, die möglicherweise der Munitionsherstellung dienen konnten, einschließlich Baumwolle als Banngut zu bezeichnen und wollte nur das Zugeständnis machen, Baumwolle nicht namentlich zu erwähnen. Unter dem Druck dieser Forderungen wurde eine Ressortbesprechung des Außenamts, der Admiralität und des Kriegsministeriums einberufen.

"Es ist kaum auszudenken, was die Folgen gewesen wären, wenn die britische Regierung in den ersten Monaten des Krieges Baumwolle zum Banngut erklärt hätte. Baumwolle stand auf der Freiliste der Londoner Deklaration und war als eine Konzession an die Vereinigten Staaten darauf gesetzt worden. Es würde in die Banngutliste ohne jene allmählichen Vorbereitungsmaßnahmen aufgenommen worden sein, die eine unschmackhafte Ankündigung gerade noch erträglich machen. In der Tat würden wir den Vereinigten Staaten schroff erklärt haben, daß ein auf Hunderte von Millionen Pfund bewerteter Exporthandel der Zurückhaltung und Einziehung unterliege. Diese Tatsachen sprechen für sich selbst und machen jeden Kommentar überflüssig.

Es war deshalb ein Glück, daß die technischen Sachverständigen auf der Ressortbesprechung wenigstens für den Augenblick der Überzeugung waren, daß Baumwolle nicht zum Banngut erklärt werden sollte. Nach ihrer Schätzung brauchte der Feind nur 7500 Tonnen Baumwollabfall und ungefähr 1000 Tonnen Rohbaumwolle für die damals hergestellten Explosivstoffe. Er würde gewiß in der Lage sein, sich diese kleine Menge von einem oder anderem Ort aus zu verschaffen, so daß sich die britische Regierung durch die Erklärung von Baumwolle zum Banngut in einen heftigen

Konflikt mit den Vereinigten Staaten stürzen würde, ohne doch dadurch der Wehrmacht irgendeinen Vorteil zu sichern. Die Entscheidung, daß Baumwolle auf der Freiliste bleiben sollte, war daher nicht durch die hohe Politik beeinflußt. Sie war eine Empfehlung der Sachverständigen, die nur auf technische Tatsachen gegründet war."[12]

Die Sachverständigen lehnten ferner die Einbeziehung von Nickel in die Banngutliste ab. Dieses Metall war zwar außerordentlich kriegswichtig, aber die benötigten Mengen waren gering und man glaubte, daß Krupp große Vorräte habe. Auch die Sperrung der deutschen Einfuhren von Wismut, Antimon, Zink und Leder wurde von den Sachverständigen nicht der Mühe wert erachtet. Dagegen sprachen sie sich für die Erklärung von spanischem Hämatiteisenerz und schwedischem Magneteisenerz zum bedingten Banngut aus, obwohl diese Erze auf der Londoner Freiliste standen und deshalb scharfe Proteste Spaniens und Schwedens zu erwarten waren. Von weitaus größerer Bedeutung war ihr Vorschlag, Kupfer als Banngut zu bezeichnen. Bei der Kriegswichtigkeit dieses Metalls war vom Standpunkt des Völkerrechts gegen seine Aufnahme in die Banngutliste nichts einzuwenden. Wohl aber bestanden ernste politische Bedenken, da die Kupferproduktion der Welt von einer kleinen Gruppe amerikanischer Magnaten von fürstlichem Reichtum und Einfluß beherrscht wurde. Diese konnten mit Hilfe der von ihnen abhängigen Presse und der Arbeiterorganisationen in den fünf Staaten des amerikanischen Westens, in denen die Kupferminen lagen, leicht eine gefährliche antibritische Bewegung erzeugen und taten es, wie die Zukunft lehrte. Gleichwohl wurde aber auch diese Empfehlung in der Ressortbesprechung angenommen und demgemäß am 21. September 1914 **eine Proklamation über die Erweiterung der Liste des bedingten Bannguts erlassen**.[13]

d) Der Streit mit den Vereinigten Staaten um die *Order in Council* vom 20. August 1914

Obwohl der Präsident der Vereinigten Staaten entschieden mit der Sache der Alliierten sympathisierte,[14] so trieben ihn sein Ehrgeiz, als Vermittler und Schiedsrichter den Krieg zu beenden, und die Empörung weiter Kreise der amerikanischen Wirtschaft über die durch den Krieg entstandenen Störungen der Handelsbeziehungen mit Europa zu einem scharten Protest gegen solche britischen Seekriegsmaßnahmen, die nicht mit der Londoner Deklaration vereinbar waren, insbesondere gegen die Erweiterung der britischen Banngutlisten und die Erstreckung des Grundsatzes der fortgesetzten Reise auf bedingtes Banngut durch die *Order in Council* vom 20. August 1914. Entscheidend hierfür waren auch parteipolitische Erwägungen: "Der Zusammentritt des Kongresses stand bevor, und soweit das Staatsdepartement beurteilen konnte, bereiteten sich die politischen Manager in beiden Häusern darauf vor, großen Lärm wegen der Londoner Deklaration zu schlagen und diese als einen Freibrief amerikanischer Rechte hinzustellen, den keine amerikanische Regierung aufgeben dürfe. Es war deshalb von äußerster Wichtigkeit für die amerikanischen Minister, diesem Angriff zuvorzukommen und sich als ebenso eifrig für die Deklaration von London zu zeigen wie die Senatoren und Kongreßmitglieder, welche ihnen Schwierigkeiten zu machen versuchten."[15]

Da der englische Botschafter, der die politische Lage für sehr ernst hielt, darauf hinwies, daß die offene Billigung der *Order in Council* durch die amerikanische Regierung eine leidenschaftliche Agitation in der amerikanischen Öffentlichkeit zur Folge haben würde, sah Sir Edward Grey die Notwendigkeit von Konzessionen ein. Er erhielt dazu die Ermächtigung des Kabinetts.[16]

Um festzustellen, auf welche Rechte damals die britische Regierung verzichten konnte, ohne englische Interessen zu gefährden, müssen die Ergebnisse der britischen Seekriegsmaßnahmen im Herbst 1914 und die zu dieser Zeit vorhandenen Nachrichten über die Feindzufuhren noch einmal dargestellt werden. Auszugehen ist dabei von der wichtigen Tatsache, "daß zu dieser Zeit die

britische Regierung noch nicht auf den sogenannten unbeschränkten Wirtschaftskrieg festgelegt war, denn im Herbst 1914 wurde der wirtschaftliche Feldzug gegen die Zentralmächte für die begrenzten in den Kriegsbefehlen an die Flotte umschriebenen Zwecke geführt. Die Regierung hatte seit Kriegsausbruch diese Ziele noch nicht erweitert oder vermehrt. Militärische oder Marine-Berater hatten sie auch nicht dazu gedrängt. Die Regierungsstellen erwogen deshalb keine Maßnahmen, um die gesamten Feindzufuhren zu kontrollieren und anzuhalten. Sie erwogen zu dieser Zeit nicht einmal, Lebensmittel anzuhalten, wenn sie von der Zivilbevölkerung der Zentralmächte verzehrt werden sollten".[17] Die begrenzten, damals von der Regierung verfolgten Ziele werden in einem Telegramm aufgezählt, das Sir Edward Grey bei Beginn seiner Verhandlungen mit dem amerikanischen Botschafter an Sir Cecil Spring-Rice richtete:

> "Wir haben nur zwei Ziele in unseren Proklamationen: die Zufuhren für die deutsche Armee und die Zufuhr der zur Munitionsherstellung wesentlichen Materialien nach Deutschland zu beschränken. Wir beabsichtigen, diese Ziele mit einem Minimum an Einmischung in die Interessen der Vereinigten Staaten und anderer neutraler Länder zu erreichen."[18]

Waren diese Ziele bisher erreicht worden? Die bis Mitte Oktober erstatteten Berichte des "Ausschusses zur Beschränkung der Feindzufuhr" zeigten, daß der überseeische Handel nach Nordeuropa durch den Ausfall der deutschen Handelsflotte völlig in Unordnung gebracht war, daß Verknappungen in wichtigen Warengattungen eingetreten waren und die Regierungen der neutralen Staaten deshalb ständig neue Ausfuhrverbote erließen. Wenn auch in zwei Fällen anormal hohe Einfuhren festgestellt werden konnten, und zwar Kupfereinfuhren nach Holland und Petroleumeinfuhren nach Dänemark, so war es doch noch nicht leicht, zu entscheiden, ob Deutschland nach Verlust seiner eigenen Schiffsverbindungen durch Organisierung eines allgemeinen Handels über die neutralen Länder den Plan der Admiralität, einen wirtschaftlichen Druck auszuüben, zum Scheitern gebracht habe. Der Ausschuß glaubte aber gleichwohl auf Grund des großen von ihm zwischen August und Oktober geprüften Materials bereits folgende Feststellungen treffen zu können; daß sich der indirekte Handel des Feindes ständig vergrößere, daß er bisher hauptsächlich Lebensmittel beträfe und daß er nicht, wie ursprünglich erwartet, sein Hauptzentrum in Holland, sondern in Skandinavien, vor allem in Schweden, habe.

Die Berichte des Ausschusses wurden durch eine andere wichtige Informationsquelle des Außenamtes, den auf Grund einer genauen Prüfung der hauptsächlichen deutschen Zeitungen und der Veröffentlichungen der deutschen Wirtschaftsverbände von Sir Valentine Chirol hergestellten Monatsberichten über die Wirtschaftslage in Deutschland ergänzt. Diese zeigten, daß die deutsche Wirtschaft sich wegen des Rohstoffmangels nur teilweise von der durch die Mobilmachungsmaßnahmen verursachten Krise erholt hatte, daß Bewirtschaftungsmaßnahmen angeordnet und die Preise im Steigen seien. Es wurde dadurch bewiesen, daß der wirtschaftliche Kriegsplan der Admiralität dem Feinde erheblichen Schaden zugefügt hatte.

Die Lage war also ungefähr folgende: "Deutschlands indirekter Handel erhöhte sich, obwohl wir durch unsere *Order in Council* ein Recht beanspruchten, einen beträchtlichen Teil abzufangen... In den ersten Tagen des Novembers waren die Ladungen von nur drei norwegischen und einem holländischen Schiff beschlagnahmt worden. Diese Zahlen bilden die Gesamtheit der Eingriffe in den neutralen Handel. Sie zeigen eindeutig, daß die *Order in Council* vom 20. August bisher nicht mehr war als die Geltendmachung eines Rechtsgrundsatzes. Die Regierungsstellen waren noch nicht in der Lage, dem Grundsatz Wirkung zu verleihen, weil die auswärtigen Agenten noch keine genügenden Beweise gesammelt hatten, auf Grund deren Ladungen eingezogen werden konnten.[19] Außerdem erwies sich der Bericht, daß die deutsche Regierung die Lebensmittel kontrolliere - ein Bericht, welcher die die *Order in Council* billigende Ressortbesprechung stark beeinflußt hatte -, bald nachher als unrichtig. Auf Grund aller dieser Tatsachen erscheint es nicht überraschend, daß

die britischen Behörden entschieden, man brauche bei den Verhandlungen mit der amerikanischen Regierung auf unser Recht, die Doktrin der fortgesetzten Reise auf bedingtes Banngut anzuwenden, nicht zu bestehen."[20]

Die von diesen Annahmen ausgehenden britisch-amerikanischen Verhandlungen wurden sowohl in London wie in Washington geführt, d. h. jede Regierung unterbreitete dem Botschafter der anderen ihre Vorschläge.[21]

England erklärte: nachdem das britische Parlament die Londoner Deklaration als die nationale Sicherheit gefährdend abgelehnt habe, könne die Regierung sie nicht während eines Krieges unter dem Druck einer fremden Macht annehmen. Die Doktrin der fortgesetzten Reise sei lange vor der Deklaration als Gewohnheitsrecht anerkannt worden. England sei deshalb nicht in der Lage, die darüber erlassenen Proklamationen zurückzunehmen. Nichtsdestoweniger sei die britische Regierung bereit, sich mit Amerika auf folgender Basis zu einigen: Verzicht auf die Anwendung der Doktrin der fortgesetzten Reise auf bedingtes Banngut unter zwei Voraussetzungen: **1.** Erweiterung der Liste für absolutes Banngut in einem Maße, daß darunter alles für die feindliche Wehrmacht Nützliche falle, **2.** Fehlen hinreichender Beweise dafür, daß ein neutraler Staat der feindlichen Wehrmacht als Versorgungsbasis diene. Diesen Vorschlägen entsprechend wurden dem Botschafter die Texte **einer neuen, die alte vom 20. August ersetzenden Order in Council und einer neuen Banngutliste** unterbreitet. Der Verzicht auf die Anwendung der Doktrin der fortgesetzten Reise wurde darin in folgender Form ausgesprochen:

> Ungeachtet der Bestimmungen des Art. 35 der genannten Deklaration soll bedingtes Banngut an Bord eines nach einem neutralen Hafen bestimmten Schiffes der Wegnahme unterliegen, wenn die Güter an Order adressiert sind oder wenn sich aus den Schiffspapieren nicht ergibt, wer der Adressat der Güter ist oder wenn sie einen Adressaten der Güter in feindlichem oder vom Feind besetzten Gebiet ausweisen.

Als Sicherheitsventil gegen das Einströmen von Banngut nach Deutschland über neutrales Gebiet diente der Artikel II der Order, der folgendermaßen lautete:

> Wenn einem der Hauptstaatssekretäre Seiner Majestät hinreichend bewiesen wird, daß die feindliche Regierung Zufuhren für ihre bewaffnete Macht aus einem neutralen Land oder durch ein solches bezieht, so kann er anordnen, daß Art. 35 der genannten Deklaration auf die nach den Häfen dieses Landes bestimmten Schiffe nicht angewendet wird. Eine solche Anordnung soll bis zu ihrem Widerruf in Kraft bleiben. Solange eine solche Anordnung in Kraft ist, soll ein Schiff, das bedingtes Banngut in die Häfen jenes Landes befördert, nicht von der Wegnahme befreit sein.

Der Entwurf der neuen Banngutliste enthielt in dem ersten Abschnitt über unbedingtes Banngut an Stelle der 12 Nummern der Banngutliste vom 4. August deren 26. Er erklärte nicht nur die am 21. September als bedingtes Banngut bezeichneten Erze und Gummi, sondern auch andere Gegenstände, die schon in die Banngutliste vom 4. August als bedingtes Banngut aufgenommen worden waren, zum unbedingten. Ferner wurden die auf der Londoner Freiliste stehenden Gegenstände Nickel und Aluminium als unbedingtes Banngut bezeichnet.

Noch ehe diese von dem amerikanischen Botschafter[22] wärmstens empfohlenen Vorschläge in Washington eintrafen, hatte Herr Lansing seinerseits der britischen Regierung vorgeschlagen, die Londoner Deklaration als Ganzes anzunehmen und später gewisse Artikel derselben erweiternd auszulegen. So enthalte z. B. der Art. 23 der Londoner Deklaration, der die Erweiterung der Liste für unbedingtes Banngut gestatte, die Bedingung, daß es sich dabei nur um solche Waren handeln dürfe, "die ausschließlich für den Krieg verwendet werden". Diese Bedingung brauche man aber

nicht in wörtlichem Sinne aufzufassen, sondern man könne sie in einer dem gesunden Menschenverstand entsprechenden Weise ausdeuten, die sich an die zur Zeit der jeweiligen Erweiterung der Banngutliste bestehende Lage anpasse. "Mr. Lansing schlug also vor, die britische Regierung solle sich verpflichten, die Erklärung zu beobachten und solle später die Liste des unbedingten Bannguts solange erweitern, bis sie jeden Handelsartikel, den sie anzuhalten wünsche, umfasse. Die Doktrin der fortgesetzten Reise könnte dann auf alle auf der Liste stehenden Ladungen angewandt werden und das Ganze könnte als ein Verfahren in Gemäßheit der Bestimmungen der Deklaration gelten."[23]

England konnte den Gedankengang Herrn Lansings nicht annehmen, weil er im Widerspruch zu der *Order in Council* von 20. August stand. "Wenn die Deklaration uns die Freiheit gab, die er meinte, so würden wir es nicht für nötig gehalten haben, die Ladungen bedingten Bannguts nach dem älteren Gewohnheitsrecht zu behandeln. Vor allem wich Mr. Lansing dem aus, was die Gedanken der britischen Beamten am meisten beschäftigte. Falls wir seiner Anregung folgten, würde er dann später damit einverstanden sein, daß seine eigenen Argumente zur Rechtfertigung einer Erklärung von Nahrungsmitteln, Futtermitteln, Textilien und Brennstoffen zum unbedingten Banngut benutzt würden?"[24]

Auch nach dem Eintreffen der neuen englischen Entwürfe hielt das Staatsdepartement an seinem Plan fest, eine formell uneingeschränkte Zustimmung Londons zur Londoner Deklaration zu erlangen. Es erklärte die neue Order für ein ungenügendes Zugeständnis, da zu erwarten sei, daß unter ihren Bestimmungen die Ladungen bedingten Bannguts genau so hart behandelt würden wie unter der alten.[25] Insbesondere wandte es sich gegen den Vorbehalt, bezüglich der Entwicklung eines neutralen Staates zu einer Versorgungsbasis der feindlichen Wehrmacht. In einem Telegramm vom 16. Oktober bezeichnete Herr Lansing diese Bestimmung als eine neue Doktrin des Seekriegsrechts, die dem neutralen Handel Beschränkungen auferlege, für die keine Präzedenzfälle bestünden. Sie erlaube den britischen Staatssekretären, einem neutralen Staat feindlichen Charakter zu verleihen und dadurch den legitimen Handel eines anderen Neutralen mit diesem Lande Regeln zu unterwerfen, die für den Bannguthandel mit Feindgebiet gelten. England nehme also Rechte für sich in Anspruch, die sonst erst die Folge einer Kriegserklärung an den Neutralen seien.

Seltsamerweise gab Herr Lansing jedoch in einem nur zwei Stunden später abgesandten Telegramm unter der Voraussetzung, daß die Deklaration als Ganzes angenommen werde, seine Zustimmung zu einem viel weitgehenderen Vorgehen gegen die Neutralen. Er schlug darin vor, ohne Bezugnahme auf die Londoner Deklaration in einer späteren Proklamation neutrale Häfen, die dem Feindstaat als Versorgungsbasen dienten, soweit der Bannguthandel in Frage stehe, als feindliche Häfen zu erklären. Es scheint, daß dieses zweite Telegramm, "das einen aufbauenden, wenn auch sehr unpraktischen Vorschlag enthielt",[26] von Herrn Lansing selbst stammt, während das erste ein von einem Unterbeamten verfaßtes und ohne genaue Durchsicht von Herrn Lansing gegengezeichnetes Telegramm war. "Hieraus kann geschlossen werden, daß Mr. Lansing die Berechtigung der britischen Regierung, den indirekten Handel Deutschlands zu kontrollieren, anerkannte und daß er gewillt war, eine harte und willkürliche Ausübung der Kriegsrechte zu entschuldigen, falls nur die britische Regierung die Deklaration annehmen würde."[27]

Auch dieser neue Vorschlag Herrn Lansings war für England unannehmbar, denn er würde die Entrüstung aller Neutralen erregt haben. "Man war nämlich entschlossen, sogleich nach Erlaß der neuen Order mit den neutralen Regierungen zu verhandeln, um die Zusicherung eines Verbots der Ausfuhr eingeführter Lebensmittel, Textilien und Metalle zu erlangen. Diese Zusicherungen wurden tatsächlich als Ergänzungen der Order angesehen und wenn die Ministerien ihre Erlangung nicht als wahrscheinlich angesehen hätten, würde die Order ganz andere Bestimmungen enthalten haben. Die Anregung Mr. Lansings hätte diese Verhandlungen unmöglich gemacht. Schwerlich würde ein holländischer oder skandinavischer Minister die Regelung der Ein- und Ausfuhren erörtert haben,

wenn der britische Unterhändler in jedem Augenblick hätte verkünden können, auf Grund von Beweisen, die in wenig Seiten umfassenden Statistiken gefunden werden konnten, würden Rotterdam, Kopenhagen oder Göteborg nunmehr als feindliche Häfen angesehen werden."[28]

Um nicht das amerikanische Mißfallen zu erregen, unterließ es Grey, zu dem Vorschlag Herrn Lansings Stellung zu nehmen. Er erklärte, die britische Regierung könne keine weiteren Zugeständnisse machen und werde die neue Order verkünden. Die amerikanische Regierung möge sie weder billigen noch dagegen protestieren, sondern abwarten, ob amerikanische Rechte verletzt würden. Herr Lansing mußte diesem von Herrn Page unterstützten englischen Vorgehen nachgeben. Er zog seinen Vorschlag, die Londoner Deklaration solle von den Kriegführenden anerkannt werden, zurück und erklärte dem britischen Botschafter, die amerikanische Regierung sähe von nun an die Londoner Deklaration als ohne Wirkung an. Alle Fragen würden in Zukunft nach den von den Vereinigten Staaten insbesondere in ihren Beziehungen zu Großbritannien vertretenen Grundsätzen des Völkerrechts entschieden werden.

Am 29. Oktober 1914 wurde die neue *Order in Council* verkündet.[29] Sie sicherte England zwei Vorteile: "Erstens gab sie uns eine große zusätzliche Freiheit, denn die Amerikaner willigten ein, daß sie von nun an die Deklaration von London als ohne Wirkung ansehen würden. Noch wichtiger war zweitens, daß die Order den Grundsatz bekräftigte, sich bei der Anhaltung des für den Feind bestimmten Bannguts mehr auf politische Verhandlungen mit den Neutralen als auf Rechtsdoktrinen zu verlassen."[30]

B. Die ersten Banngutabkommen

In der Note, in der einigen neutralen Staaten in Europa die neue ***Order in Council* vom 29. Oktober 1914** mitgeteilt wurde, kündigte die britische Regierung ihre Absicht an, mit ihnen Verhandlungen aufzunehmen, um alle offenstehenden und streitigen Fragen auf der Grundlage von Zweckmäßigkeitserwägungen im gegenseitigen Einverständnis zu regeln. Zweifellos hätten die Neutralen "den Verhandlungsweg ablehnen und sich darauf berufen können, daß das Haager Neutralitätsabkommen ihnen das Recht gab, die Ausfuhr und Wiederausfuhr von Banngut frei und unbehindert zu lassen. Dieser Appell an ein leeres legales Recht war jedoch unwahrscheinlich, denn die *Order in Council* gab klar zu verstehen, daß der Anspruch des Neutralen auf freien Bannguthandel durch eine Erklärung beantwortet werden würde, das neutrale Land, dessen Regierung diese Freiheit in Anspruch nähme, sei eigentlich eine Versorgungsbasis und würde entsprechend behandelt werden".[31] Selbst wenn eine neutrale Regierung den Erlaß eines völligen Handelsverbots für unwahrscheinlich gehalten hätte, so mußte sie sich bewußt sein, daß Großbritannien seine Banngutkontrolle wesentlich verschärfen konnte, "denn unser Recht, Banngut am Erreichen Deutschlands zu hindern, war absolut, und war nicht an sich durch die Schwierigkeit, Beweise gegen die einzelnen Ladungsteile zu sammeln, abgeschwächt. Offensichtlich konnten wir unsere Praxis, lediglich Garantien gegen die Wiederausfuhr zu verlangen, aufgeben und statt dessen verlangen, daß die neutralen Behörden befriedigende Beweise dafür beibrachten, daß die angehaltenen Ladungen nicht nach dem Feind ausgeführt würden. Diese Forderung positiver Beweise würde zusammen mit der Zurückhaltung aller Ladungen, für die der Beweis einer harmlosen Bestimmung verlangt wurde, für sich allein ernstliche Verwirrungen und Hemmungen verursacht haben. Da die neutralen Staaten Europas gerade begannen, sich von einer wirtschaftlichen Erschütterung zu erholen, so waren ihre Regierungen nur wenig geneigt, den Handel ihrer Länder dadurch zu erschweren, daß sie die britische Regierung zwangen, dieses härtere Verfahren anzuwenden".[32]

"Der Zweck der Unterhandlungen war, alle Fragen, welche durch die in unserer *Order in Council* geltend gemachte Doktrin der fortgesetzten Reise aufgeworfen worden waren, von dem rechtlichen

auf das politische Gebiet zu übertragen. Während des Übertragungsprozesses mußten diese Fragen notwendigerweise allen Einflüssen ausgesetzt sein, die aus großen Industrie- und Finanzmittelpunkten ausstrahlen. Es war deshalb unwahrscheinlich, daß den Vorschlägen der britischen Regierungsstellen ohne eine vorherige Anpassung an die Politik der neutralen Mächte zugestimmt werden würde.

Abgesehen davon mußten viele Einzelfragen von den technischen Sachverständigen geprüft werden, bevor Abkommen geschlossen werden konnten. Die britischen Regierungsstellen hatten in ihrem Rundschreiben an die neutralen Regierungen angedeutet, daß an Neutrale adressierte Banngutladungen nicht angehalten werden würden, wenn die neutralen Regierungen die Ausfuhr aller auf den Banngutlisten stehenden Waren verböten. Dieser Vorschlag enthielt[33] die Grundlage für einen beiderseits vorteilhaften Tauschhandel. Aber wie sollten Banngutwaren behandelt werden, wenn sich nach näherer Prüfung herausstellte, daß sie eine für das neutrale Land unwesentliche Ausfuhrindustrie hochzüchteten? Was sollte mit den in neutralen Ländern verbrauchten Waren geschehen, die ähnliche Waren zur Ausfuhr nach Deutschland freimachten? Welche Geschäfte sollten als Geschäfte eines legitimen Ausfuhrhandels zwischen Neutralen und dem Feinde gelten? Da jeder Vorschlag dieser Art sicher zwischen Bankiers, Industriellen, Kaufleuten, Landbesitzern und Bauern erörtert werden würde, so waren zahlreiche Interessen zu berücksichtigen, bevor eine Regelung erreicht werden konnte.

Für die Sachkenner im Außenamt war es klar, daß eine besondere Abteilung geschaffen werden müßte, um Verhandlungen solchen Umfangs erfolgreich führen zu können. Vor Absendung der Weisungen an unsere Vertretungen wurde deshalb die Banngutabteilung errichtet. Die Verfügung über die Errichtung dieser Abteilung wurde von einer weiteren eben so wichtigen begleitet. Sir Eyre Crowe wurde von seiner Stellung als Leiter der Kriegsabteilung abberufen und mit der Leitung aller Banngutverhandlungen betraut. Diese Ernennung übertrug einem Mann, der wahrscheinlich der weitsichtigste und fähigste Beamte der britischen Verwaltung war, die Kontrolle dessen, was sich später als eine Maschinerie erwies, deren Stärke das System zweier großer Reiche erschütterte. Im übrigen übernahm Mr. Parker die unmittelbare Aufsicht über die neue Abteilung, die in geographische Referate aufgeteilt war. Die erste Prüfung aller Verhandlungen mit Italien und der Schweiz wurde Mr. Craigie anvertraut, Mr. Sargent überwachte diejenigen mit den skandinavischen Mächten und Holland. Mr. Vansittart war der Vertreter des Außenamts beim Lizenzausschuß, der die *Trading with the Enemy*-Gesetzgebung durchführte.

Zugleich oder beinahe zugleich wurde der Banngutausschuß gegründet. Von den ersten Tagen des Krieges an hatten Vertreter des Außenamts und der Admiralität die Berichte über die Zurückhaltungen durch die Flotte geprüft und hatten die geeigneten Maßnahmen vorgeschlagen. Diese Sitzungen wurden jedoch erst seit Anfang November die Sitzungen eines regelrechten Ausschusses mit ständigem Sekretariat und geregelter Protokollführung. Von nun an nahmen ein Vertreter der Banngutabteilung und ein Vertreter des *procurator general* an jeder Sitzung teil. Die Vertreter der Admiralität waren Beamte aus deren Handelsabteilung."[34]

Damit war die Zusammenarbeit mit der Admiralität wenigstens in Banngutfragen gewährleistet. In anderer Beziehung handelte die Admiralität jedoch noch völlig unabhängig. Das zeigte sich bei der ohne Wissen des Außenamts erfolgten Erklärung der Nordsee zum Kriegsgebiet vom 2. November 1940 *[Anm. d. Scriptorium: 1914]*, die in den skandinavischen Ländern den Verdacht erregte, England beabsichtige die Nordsee durch Minen zu sperren und die überseeische Verbindung zwischen Skandinavien und Amerika abzuschneiden. Darüber hinaus verstimmten die in dieser Erklärung enthaltenen gänzlich unbegründeten Beschuldigungen der Neutralen[35] in Skandinavien sehr und erschwerten die gerade beginnenden Banngutverhandlungen.



a) Die Verhandlungen mit Holland

Die Quellen des holländischen Reichtums waren 1914 dieselben wie seit jeher. Die Holländer waren die Lagerhalter und Transitmakler und Agenten für Mitteldeutschland. Nur die Art der Durchfuhrgüter hatte sich seit dem Mittelalter geändert. An Stelle der Gewürze, Seiden, Pelze, kostbaren Hölzer und seltenen Tiere, die im 17. Jahrhundert an die wohlhabenden Stände des Rheinlandes verkauft wurden, waren 1914 Massengüter: Lebensmittel, Brennstoffe und Metalle, getreten. Außerdem verteilten die Holländer einen großen Teil der deutschen Erzeugnisse, weil die Verbindungen Westdeutschlands mit Holland besser als mit Nord- und Ostdeutschland waren. Deutschland war also ihr bester Kunde. 46% der Einfuhren kamen von Deutschland und 50% der Ausfuhren gingen dorthin.

"Aus diesen Einzelheiten wird man entnehmen können, daß keine niederländische Regierung sich leichten Herzens verpflichten konnte, die Ausfuhr von Banngut nach Deutschland zu verhindern. Sie hätte ohne Gefahr Petroleum am Verlassen des Landes hindern können, denn die Holländer waren keine großen Petroleumhändler. Sie hätte auch die Ausfuhr solcher Erze wie Hämatit und Chromeisen verhindern können, denn die Einfuhren auch dieser Waren waren gering. Wenn sie jedoch versprach, den Ausfuhrhandel in Lebens- und Futtermitteln, Kupfer und Brennstoff einzustellen, so vergriff sie sich an den Quellen ihres Nationaleinkommens. Selbst wenn sie ihre Wählerschaft von Groß- und Kleinhändlern davon zu überzeugen vermocht hätte, daß sie diese Einschränkungen im nationalen Interesse auferlegte, so war es zweifelhaft, ob sie den Bannguthandel durch Regierungsverordnung beschränken konnte, ohne in gefährliche Streitigkeiten mit den Zentralmächten verwickelt zu werden. Als Handelsverträge noch Banngutlisten enthielten, waren die Vertragsteile in einer vagen und unbestimmten Weise verpflichtet gewesen, keine Bannware nach den Kriegführenden auszuführen. Aber die Versuche, diesen Brauch durchzusetzen, waren niemals erfolgreich gewesen und 1914 war er kein Teil des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts. In der Tat waren nach dem Haager Abkommen die Neutralen berechtigt, alle erreichbaren Vorteile aus den Schwierigkeiten der Kriegführenden zu ziehen. Wenn jedoch eine neutrale Regierung den Bannguthandel einschränkte, so war sie aufs strengste verpflichtet, den Handel mit beiden kriegführenden Gruppen gleichmäßig einzuschränken. Soweit unsere Regierungsstellen Voraussagen machen konnten, war es zum mindesten möglich, daß die niederländische Regierung sich fest auf dieses Abkommen stützen und erklären würde, sie sei zur Erörterung unserer Vorschläge nicht in der Lage. Kurz bevor Sir Alan Johnstone[36] die Verhandlungen begann, überreichte nämlich der holländische Gesandte in Bern Mr. E. Grant-Duff[37] eine sorgfältig verfaßte Aufzeichnung mit der Überschrift: *Quelques données au sujet de la situation actuelle des Pays Bas et de l'attitude du gouvernement néerlandais*. Die Aufzeichnung enthielt eine genau ausgearbeitete Erklärung, daß die bisher von der holländischen Regierung verkündeten Ausfuhrverbote aus nationalwirtschaftlichen Gründen erlassen worden seien. *Les défenses d'exportation émanant du gouvernement n'ont aucune tendence de politique internationale et ont exclusivement pour but de maintenir au juste niveau les provisions se trouvant aux Pays Bas... Il ne s'agit donc pas d'interdiction comme en fait mention l'article 9 de la convention concernant les droits et les devoirs des puissances et personnes neutres en cas de guerre sur terre; au contraire le gouvernement néerlandais a toujours soutenu vis à vis des alliés le droit que l'article 7 du traité susdit réserve aux neutres de permettre l'exportation et le transit pour le compte de l'un ou de l'autre des belligérants*. Wäre diese Aufzeichnung ein Niederschlag der wohlerwogenen Politik der niederländischen Regierung gewesen, so wäre keine Verhandlung möglich gewesen".[38] Im Gegenteil, wir hätten damit rechnen müssen, daß die Ausfuhrverbote, die in den ersten Kriegsmonaten auf Grund des gestörten Seeverkehrs und der daraufhin überall eingetretenen Warenverknappungen erlassen worden waren, nach Rückkehr geordneter Zustände allmählich wieder aufgehoben worden wären.

Hinzu kam, daß die Position der englischen Unterhändler dadurch geschwächt wurde, daß noch

keine wirksame Kontrolle des britischen Ausfuhrhandels eingeführt war und es ihnen deshalb nicht möglich war, mit einer britischen Ausfuhrsperre nach Holland zu drohen. "Ihre beste Karte war das fraglose Recht der britischen Regierung, der Flotte strengere Befehle zu geben. Aber die Ausübung dieses Rechts anzudrohen, hieß ein gefährliches Spiel spielen. Wenn ein schärferes Verfahren gegen neutrale Ladungen angewandt worden wäre, so würden unsere Häfen in wenigen Wochen mit Schiffen und Ladungen verstopft gewesen sein, die kein Prisenhof eingezogen hätte und die amerikanische Regierung hätte ihre Proteste erneuern und gemeinsame Sache mit den europäischen Neutralen machen können."[39]

"Gewisse politische Einflüsse, die wir damals noch nicht abzuschätzen vermochten, wirkten jedoch zu unseren Gunsten. Obwohl die niederländischen Regierungsstellen sich möglicherweise der Schwäche unserer Argumente bewußt waren, beabsichtigten sie nicht, uns durch scharfe Opposition herauszufordern. Sie hatten sich gewiß dafür entschieden, sich aus allen Streitigkeiten herauszuhalten, aber das Mr. Grant Duff übergebene Memorandum enthüllte doch nicht alle ihre Absichten. Diese Absichten wurden später durch die Handlungen und Entscheidungen der niederländischen Regierungsstellen so klar, daß sie heute ohne Furcht vor Mißdeutungen erläutert werden können. Im Herbst 1914 sah die niederländische Regierung einen langen und heftigen Kampf zwischen den Zentralmächten und Ententemächten voraus und war deshalb entschlossen, Handel und Politik soweit wie möglich zu trennen, die Pflicht zur Neutralerhaltung des Landes durch Vermeidung aller Streitigkeiten mit einer der kriegführenden Gruppen zu übernehmen und zu erfüllen und es den großen Handels- und Schiffahrtsmagnaten zu überlassen, das Nationaleinkommen durch Anpassung des Handels an die herrschenden Umstände so gut es ging aufrechtzuerhalten. Der erste Schritt dazu war schon geschehen. Gerade bevor Sir Alan Johnstone die Vorschläge der britischen Regierung[40] vorlegte, erfuhr das Außenamt, daß eine große Handelsgesellschaft auf Veranlassung der niederländischen Regierung gebildet worden war, und daß diese Gesellschaft die Regierungsstellen von vielen Pflichten entlasten würde, die sie in den ersten Kriegsmonaten übernommen hatte.

Die Entscheidung darüber, ob das britische Außenamt diese Gesellschaft als Stellvertreter einer gewöhnlichen Regierung behandeln konnte, war nicht leicht. Sir Francis Oppenheimer, der Handelsattaché im Haag, reiste sogleich nach London, um über die Zusammensetzung der Gesellschaft und die ihm über die Personalien der Direktoren bekannten Tatsachen zu berichten. Sir Francis teilte dem Außenamt mit, der Präsident des Verwaltungsrats sei Herr Juist van Vollenhoven, ein großer Reedereidirektor, seine Kollegen seien sorgfältig aus den Hauptunternehmungen des Landes ausgewählt. Persönlich zweifelte Sir Francis Oppenheimer nicht daran, daß diese Handelsgesellschaft ein wirksameres Kontrollorgan als irgendeine Regierungsstelle sein würde. Nachdem Sir Eyre Crowe alles, was er zu sagen hatte, angehört hatte, war er überzeugt."[41]

Am 18. November 1914 überreichten der englische und französische Gesandte die Vorschläge der alliierten Regierungen in Form von zwei Memoranden.

"In dem ersten oder allgemeinen Memorandum machten die alliierten Regierungen ihr Recht geltend, den Durchgang von Banngut durch neutrale Länder nach Deutschland zu verhindern. Die letzte *Order in Council* habe erklärt, wie das Recht ausgeübt werden würde. Da das Streben der Alliierten aber dahin ginge, Handel und Industrie der Neutralen nicht durch das Anhalten des Bannguts auf hoher See lahm zu legen, so wünschten sie eine Regelung des Verfahrens. Sie schlügen deshalb vor: **1.** daß die neutralen Regierungen die Ausfuhr aller auf unseren Banngutlisten stehenden Waren verböten, und **2.** daß die Regierungen selbst oder Firmen von gutem Ruf von jetzt ab die Adressaten aller Banngutladungen sein sollten. Wenn diese Bedingungen erfüllt würden, so würden sich die Alliierten dafür verbürgen, daß neutrale, Banngut befördernde Schiffe nur solange zurückgehalten würden, als es zur Prüfung ihrer Papiere erforderlich sei. In ihrem erläuternden Memorandum regten die Alliierten an, daß die niederländische Regierung der Adressat aller

Nahrungs- und Futtermittel, sowie des Petroleums und Kupfers und daß der neue, Überseetrust genannte, Handelsausschuß der Adressat aller anderen Banngutladungen sein solle. Die Garantie des Trusts würde unter der Bedingung angenommen werden, daß sie in alle Konnossemente aufgenommen und durch eine Nebengarantie der die Ladungen befördernden Schiffahrtsgesellschaften verstärkt werde."[42]

Der holländische Außenminister Loudon antwortete am 4. Dezember zunächst in einer Note, die auf eine Weigerung, eine förmliche Verpflichtung zu übernehmen, hinauslief:

> "daß ein Abkommen der vorgeschlagenen Art zwischen einer neutralen Regierung und einer Gruppe der Kriegführenden nicht mit einem strikten neutralen Verhalten vereinbar sein würde, und erklärte dann, daß die niederländische Regierung zwar auf eigene Rechnung Nahrungsmittel gekauft und deren Ausfuhr verboten habe, daß aber eine solche Ausnahmemaßnahme nicht in eine allgemeine Regel umgewandelt werden könne.[43] Wenn die Regierung einer solchen Verabredung zustimme, so werde sie Partei in einem System verschleierter Garantien, das den Eintritt bedingten Bannguts in das Land verhindern werde... Herr Loudon fuhr dann jedoch fort, daß die interessierten Kreise selbst die einfachste und wirksamste Methode zur Überwindung der Schwierigkeiten der Lage entdeckt hätten, und erklärte, der Niederländische Überseetrust sei eine Gesellschaft, die in erster Linie gebildet sei, um als Zwischenglied ohne Dazwischentreten der Regierung für das Land notwendige Banngutartikel einzuführen.

Wenn diese amtliche Antwort die einzige Sir Alan Johnstone gemachte Mitteilung gewesen wäre, so hatte er daraus schließen müssen, daß die niederländische Regierung sich weigerte, ein Versprechen irgendwelcher Art zu geben, und daß die Verhandlungen entweder mit dem niederländischen Überseetrust fortgesetzt oder abgebrochen werden müßten. Er hatte sich jedoch bei der Erörterung der Vorschläge mehrmals mit Herrn Loudon unterhalten. Bei Übergabe der offiziellen Antwort fand eine weitere lange Unterredung zwischen dem niederländischen Minister und den alliierten Vertretern statt. Sir Alan Johnstone konnte so die Absichten der niederländischen Regierung ergründen und erlangte die Überzeugung, daß ihre Taten besser als ihre Versprechungen sein würden. Nach dieser Unterredung konnte er berichten, daß man trotz der keineswegs zufriedenstellenden offiziellen Antwort sich darauf verlassen könne, daß die niederländische Regierung die Wiederausfuhr von Getreide, Reis, Kupfer und Petroleum verbieten und bereit sein werde, als Adressat aller Ladungen aus diesen Waren aufzutreten. Sie hätte sich jedoch fest entschieden, daß sie keine weitere Verantwortlichkeit übernehmen könne und daß der Niederländische Überseetrust als Empfänger, Verteiler und Garant aller anderen Banngutladungen auftreten müsse. Sowohl das Außenamt wie Sir Alan Johnstone waren nunmehr überzeugt, daß der Trust das war, als was ihn Herr Loudon bezeichnete: eine Gesellschaft, die durch ihre Zusammensetzung und gegenseitige Verantwortlichkeit ihrer Mitglieder die höchsten Garantien der Lauterkeit und des guten Glaubens böte. Die nach Empfang dieser Antwort von ihnen zu lösende Aufgabe bestand deshalb in dem Abschluß eines zufriedenstellenden Abkommens mit dem Trust.

Nach einigen Erwägungen entschied sich das Außenamt, auf folgende dieser Privatgesellschaft vorzulegenden Bedingungen zu bestehen: Daß Sir Francis Oppenheimer Mitglied des Trusts werden solle, daß die britischen Reedereien Ladungen an ihn adressieren dürften, daß die Gesandtschaft mit genauen Statistiken über den Rheintransit versehen werde. Da Herr van Vollenhoven, der Präsident des Trusts, so eifrig wie die britische Regierung bestrebt war, zu einem Abkommen zu gelangen, wurde über diese Punkte im wesentlichen mündlich eine Einigung erzielt. Der Trust bestand jedoch auf einer Abänderung. Er könne der Ernennung eines britischen Trustmitglieds nicht zustimmen, denn er würde dann gezwungen, auch einen deutschen Vertreter aufzunehmen. Er war jedoch bereit, daß Sir Francis Oppenheimer als britischer Sekretär des Trusts aufträte. Wenn sie später aufgefordert würden, einen deutschen Sekretär zu ernennen, so würden sie antworten, sie seien dazu

bereit, sobald die Menge der deutschen Korrespondenz der britischen entspräche. Herr van Vollenhoven willigte auch ein, daß Sir Francis Oppenheimer alle Geschäfte der Gesellschaft und alle Statistiken über den Rheintransit beaufsichtige."[44]

Am 26. Dezember wurden die britischen Noten überreicht, die die getroffenen Abmachungen bestätigten. Die holländische Regierung trat darin als Adressat für die im Lande zu verbrauchenden Mengen an Weizen, Kupfer, Mehl und Petroleum auf. Bei Körnerfrüchten, Fleisch, Fisch, Fett, Futter, Leder und Häuten sollte Inlandsverbrauch gleichbedeutend mit Verbrauch in den Niederlanden und Niederländisch Indien sein, andere Banngutladungen konnten jedoch nach benachbarten Neutralen ausgeführt werden. Ein vom Handelsattaché unterzeichneter an den Trust gerichteter Brief enthielt die Verpflichtungen, die diese Gesellschaft zu übernehmen hatte.

"Diese Dokumente stellten das erste jener Handelsabkommen dar, die später die eigentliche Maschinerie der Blockade wurden. Die niederländischen Regierungsstellen nahmen sie praktisch, so wie sie waren, an. Die einzige geringfügige Änderung, auf der sie bestanden, lohnt jedoch der Erwähnung. Nicht etwa, weil sie von irgendwelcher Wichtigkeit wäre, sondern weil die Gründe, die sie veranlaßten, für die politischen Einflüsse bezeichnend sind, die auf die Verhandlungen einwirkten und ihre Fortführung jeden Augenblick unmöglich machen konnten.

Der sechste Artikel des Schreibens an die niederländische Regierung lautete:

> Zum Zwecke einer vollständigen Regelung aller den Bannguthandel betreffenden Fragen behalten sich die britischen und französischen Gesandtschaften im Haag das Recht vor, Sir Francis Oppenheimer zu beauftragen, die notwendigen Vereinbarungen mit dem Niederländischen Überseetrust zu treffen...

Dem behutsamen Herrn Loudon schien es, als ob dieser Hinweis auf eine vollständige Regelung der Banngutfragen als ein von einem Neutralen einer kriegführenden Regierung gegebenes Versprechen ausgelegt werden könnte und daß er durch seine Zustimmung dazu die Neutralität, mit deren eifersüchtiger Wahrung er betraut war, aufs Spiel setzen könne. Jedenfalls wurde um 10 Uhr abends Mr. Chilton,[45] seinem französischen Kollegen und Sir Francis Oppenheimer telephonisch mitgeteilt, daß Herr Loudon Einwendungen gegen den Artikel erhebe und eher die Verhandlungen zum Scheitern bringen als ihn annehmen werde. Der französische Gesandte befürchtete, Herr Loudon habe sich zum Abbruch der Verhandlungen entschlossen. Herr van Vollenhoven und die Trustdirektoren waren jedoch über diese Spitzfindigkeiten ungehalten. Mit der Pflicht der Versorgung der niederländischen Industrien und der Anpassung des nationalen Handels an die außergewöhnlichen Zeitumstände betraut, verstanden sie die Gefahren der Verzögerungen und Unsicherheit ebenso genau wie Herr Loudon die politischen Gefahren eines kompromittierenden Satzes. Herr van Vollenhoven erklärte sich deshalb bereit, vor dem offiziellen Besuch der alliierten Vertreter Herrn Loudon aufzusuchen. Was zwischen den beiden Niederländern vor sich gegangen ist, ist niemals bekannt geworden. Aber als die alliierten Vertreter kurz nach Herrn van Vollenhovens Besuch das Loudonsche Haus betraten, empfing sie der niederländische Außenminister mit den größten Entschuldigungen. Der sechste Artikel des offiziellen Schreibens wurde geringfügig geändert und die Verhandlung erfolgreich abgeschlossen."[46]

"Dieses erste Abkommen mit der niederländischen Regierung und dem Überseetrust muß in die kleinen, später in Vergessenheit geratenen, Anfänge einer großen Operation eingereiht werden. Als Kontrollinstrument wurde das Abkommen später als mangelhaft befunden und eingehender ausgearbeitet, nichtsdestoweniger kann man die Wichtigkeit des vorläufig abgeschlossenen Ausgleichs kaum übertreiben. Ohne politische Streitigkeiten zu veranlassen, wandelte das Abkommen die Regel der fort[ge]setzten Reise aus einer bestrittenen Rechtsdoktrin in einen brauchbaren Vertrag zwischen Geschäftsleuten um, mehr als das, das Abkommen verschloß eine

geradeswegs nach Deutschland hineinführende Handelsstraße, ohne eine einzige streitige Doktrin des Völkerrechts zu verfechten. Aber das war noch nicht alles. Von nun an konnten weder Lebens- noch Futtermittel durch Holland zum Feinde befördert werden.[47] Das Abkommen fegte also jene künstlichen Unterscheidungen zwischen zivilen und militärischen Verbrauchern beiseite, Unterscheidungen, die es den kriegführenden Regierungen auferlegten, zu entdecken, ob ein Faß Mehl in einer Feldkantine oder in eines Bürgers Küche verbacken, ob eine Futterladung von dem Schlachtroß eines Kavalleristen oder dem Karrengaul eines Händlers gefressen würde. Es ist wahr, daß die Trennungslinie zwischen bedingter und unbedingter Bannware von nun an mehr verdunkelt als ausradiert war, aber da das erste Abkommen eine Vereinbarung von Geschäftsleuten war, um alle Feindzufuhren anzuhalten, ohne den neutralen Handel durch eine Häufung von Zurückhaltungen und gerichtlichen Klagen zu ruinieren, so kann es als erster praktischer Wirtschaftskriegsplan angesehen werden."[48]



b) Die Verhandlungen mit Dänemark

Der größte Teil des dänischen Nationaleinkommens bestand 1914 aus den Erträgen der Ausfuhr an Fleisch- und Milchprodukten, die die dänische Landwirtschaft mit Hilfe teilweise direkt, teilweise über deutsche Häfen eingeführter Futtermittel erzeugte. Hauptabnehmer der dänischen Erzeugnisse und Hauptlieferanten waren Deutschland und England. Nach Deutschland ging ein Viertel der Ausfuhr, 38% der Einfuhren stammte dorther. Doch hatte sich bei Kriegsausbruch die deutsche Einfuhr erheblich verringert, da diese hauptsächlich aus Getreide und Futtermitteln bestand, an denen in Deutschland selbst ein Mangel eingetreten war. "Enger noch als zu Deutschland waren die Wirtschaftsbeziehungen Dänemarks zu England. 62% der in Dänemark selbst erzeugten Produkte wurden nach England ausgeführt, dessen Markt aber imstande war, auch die bisher nach Deutschland ausgeführten Mengen aufzunehmen. Dafür stammte die dänische Kohleneinfuhr im wesentlichen aus England. Der dänische Zwischenhandel mit den auf der englischen Banngutliste stehenden Erzen, Ölen und flüssigen Treibstoffen war zwar erheblich, doch gingen die Wiederausfuhren in diesen Artikeln überwiegend nach Skandinavien.

Im Ganzen gesehen war also die Stellung Großbritanniens im dänischen Außenhandel sehr stark und die Lage des englischen Unterhändlers in Dänemark deshalb bedeutend günstiger als in Holland. "Er hatte außerdem den zusätzlichen Vorteil, daß der dänische Hof außerordentlich freundschaftlich gesinnt war. Wenige Wochen nach Kriegsbeginn sandte König Christian Sir Edward Grey ein Schreiben, das seine persönlichen Sympathien für die Sache der Alliierten bezeugt. Später gab er Herrn Andersen den vertraulichen Auftrag, herzliche und enge Beziehungen mit Whitehall aufzunehmen. Prinz Georg von Dänemark schildert Andersen als einen alten und vertrauten Freund der königlichen Familie, dem jedes Geheimnis anvertraut werden könne.

Es gab jedoch auch einen entgegengesetzten Einfluß, den weder die Wirtschaft noch königliche Sympathien in Schach halten konnten: die Furcht des dänischen Ministeriums vor Deutschland. König Christian warnte Sir Edward Grey davor, daß seine Minister von Deutschland so hypnotisiert seien, daß sie aus Furcht ihre Gesinnung nicht zu zeigen wagten. Unsere Regierungsstellen entdeckten später, daß diese Worte nicht übertrieben waren. Aber trotz dieser Warnungen und trotz der Bereitschaft, die Befürchtungen von Staatsmännern zu achten, deren Land der Gnade eines mächtigen Nachbarn ausgeliefert war, waren unsere Unterhändler kaum auf so inkonsequente Anregungen und Gegenvorschläge gefaßt, wie sie die Dänen tatsächlich vorbrachten."[49]

Noch bevor Sir H. Lowther[50] die Verhandlungen eröffnete, "waren unseren Regierungsstellen Versicherungen gegeben worden, daß das System der Ausfuhrverbote streng durchgeführt und nicht gelockert werden würde. Auf Nachfragen Sir H. Lowthers antwortete Herr Scavenius am 22.

Oktober, daß die Ausfuhr von Getreide und Futtermitteln aller Art nicht gestattet werden würde und daß auf eine Aufhebung dieser Verbote, obwohl sie nur zur Verhinderung von Verknappungen dienten, nur geringe Aussicht bestünde. Außerdem teilte Herr Scavenius dem britischen Gesandten mit, diese Verbote würden auch auf die in dem Freihafen von Kopenhagen eintreffenden Ladungen angewendet, da der Freihafen innerhalb der dänischen Küstengewässer läge.

Die dänische Liste der verbotenen Ausfuhren war überdies ziemlich umfassend und weniger veränderlich wie die holländische. Die dänischen Regierungsstellen waren auch bereit, den dänischen Gesellschaften zu raten, britischen Anweisungen für den Schiffsverkehr in der Nordsee nachzukommen. Dem äußeren Anschein nach hätten deshalb die Verhandlungen einfach sein müssen. Eine besondere Vereinbarung war offensichtlich bezüglich der dänischen Ausfuhren von Fleisch und Molkereiprodukten notwendig. Einige Ergänzungen der dänischen Liste der verbotenen Einfuhren waren sehr wünschenswert und es war ferner ratsam, eine bestimmte Garantie für den dauernden Charakter der Verbote zu erhalten. Keines dieser Ziele schien besondere Schwierigkeiten zu bieten.

Am 19. November überreichte Sir H. Lowther die von den britischen und französischen Regierungsstellen vorbereiteten Vorschläge. Herr Scavenius antwortete, daß seine Regierung alle bestehenden Ausfuhrverbote entschlossen aufrechterhalten werde, daß sie aber nicht einwilligen könne, die Ausfuhr der im Inland erzeugten Fleisch- und Molkereiprodukte zu beschränken, da diese Ausfuhren die Haupteinkommensquelle der Nation bildeten. Herr Scavenius war außerdem gegenüber dem allgemeinen Vorschlag unnachgiebig, alle auf der britischen Banngutliste stehenden Waren auf die dänische Liste der verbotenen Einfuhren zu setzen. Das hieße, meinte er, zwischen den beiden Kriegführenden Unterscheidungen machen. Er könne nicht zugeben, daß die dänische Regierung eine Art Filiale zur Durchführung englischer *Orders in Council* würde. Ähnliche Antworten waren jedoch von den holländischen Ministern im Haag gegeben worden und wir hatten gefunden, daß diese Unstimmigkeiten über Grundsätze die Verhandlungen nicht behindert hatten."[51]

Die Verhandlungen hatten kaum begonnen, als der Nachrichtendienst des "Ausschusses zur Beschränkung der Feindzufuhren" die Entdeckung machte, daß Kopenhagen im Begriffe war, sich zu einer feindlichen Versorgungsbasis zu entwickeln. Die Einfuhren amerikanischen Fleisches nahmen sprunghaft zu, da die großen Konzerne aus Chikago in Kopenhagen Filialen errichtet hatten. Ein neuer Industriezweig, der die eingeführten Fleischwaren zu Konserven verarbeitete, entstand. Daß es sich um einen organisierten Bannguthandel handelte, ergab sich aus einer von der britischen Botschaft aus Washington mitgeteilten Eingabe der an diesem Geschäft meist interessierten amerikanischen Firmen an den Kongreß. Darin wurde dieser ersucht, einen gewinnbringenden Zweig des amerikanischen Außenhandels, nämlich die neu organisierte Ausfuhr amerikanischer Waren in Höhe von 75 Millionen Dollar jährlich, nach den neutralen Staaten Europas vor britischen Übergriffen zu schützen. Mittelpunkt dieser gewaltigen Organisation waren die sogenannten "Chikagoer Fleischpacker", einige Großkapitalisten aus Chikago, die diesen Handel nicht aus Sympathien für Deutschland, sondern nur der zu erwartenden enormen Gewinne wegen aufgezogen hatten.

"Es ist ohne weiteres zu verstehen, daß diese unerwartete Sturzflut von Beweismaterial die Unterhandlungen mit Dänemark besonders schwierig gestaltete. Sir Edward Grey und seine Berater waren zu Verhandlungen geneigt, denn sie erkannten, daß ein nach Prüfung und Beilegung aller streitigen Punkte zwischen den beiden Ländern abgeschlossenes Banngutabkommen ein weit wirksameres Kontrollorgan sei als ein drastischer Befehl an die Flotte oder eine Proklamation, daß Dänemark eine feindliche Versorgungsbasis geworden wäre. Ihr Standpunkt wurde jedoch von den anderen Verwaltungszweigen nicht geteilt, denen Verhandlungen als bloße Zeitverschwendung erschienen.
Die Schwierigkeiten und Zweifel der Beamten des Außenamts wurden überdies durch die dänischen

Regierungsstellen vermehrt. Es scheint, daß die wirklichen Tatsachen über den deutschen Transithandel den dänischen Ministern ebenso plötzlich zur Kenntnis kamen, wie den britischen, denn während noch der Ausschuß zur Beschränkung der Feindzufuhr seine Empfehlungen wiederholte, machte der dänische Gesandte von sich aus ein Eingeständnis. Am 2. Dezember sprach er in Downingstreet vor und übergab eine Aufzeichnung, in der er unumwunden alle die Tatsachen, die unsere Regierungsstellen so beunruhigten, einräumte und um Hilfe bat.

In diesem seltsamen Dokument wurde die britische Regierung aufgefordert, ihre Aufmerksamkeit auf die Umstände zu lenken, die Dänemark zu einem Durchgangsplatz für amerikanische Güter machten. Agenten strömten zu Hunderten ins Land, eine neue Schiffahrtslinie werde binnen kurzem zwischen Amerika und Dänemark fahren. Offensichtlich würde das Land bald so mit Zufuhren verstopft sein, daß die Behörden gezwungen würden, die Ausfuhrverbote aufzuheben. Zum Schluß bat der dänische Gesandte, die britische Regierung möge seinem Lande bei der Eindämmung dieser Flut helfen.

Diese unerwartete Aufforderung zur Mitarbeit hätte den Verhandlungen einen Auftrieb geben müssen, wenn die dänischen Regierungsstellen sie durch praktische Vorschläge ergänzt hätten. Gerade im Gegenteil schienen sie aber bestrebt, die von Sir H. Lowther begonnenen Diskussionen abzubrechen, denn zwei Tage nachdem der dänische Gesandte seine Aufzeichnung in London übergeben hatte, telegraphierte Sir H. Lowther aus Kopenhagen, daß Herr Scavenius ihm in einer Unterredung mitgeteilt habe, die dänische Regierung könne den Vorschlägen des englisch-französischen Memorandums nicht zustimmen, da nach ihrer Überzeugung die dänischen Ausfuhrverbote eine genügende Garantie bildeten. Der britische Gesandte erläuterte diese Mitteilung in einem Bericht dahin, die dänische Regierung werde niemals einwilligen, Adressat der auf der britischen Banngutliste stehenden Ladungen zu werden und werde auch, falls es die wirtschaftliche Lage des Landes nicht notwendig mache, die Liste ihrer Einfuhrverbote nicht erweitern. Unter diesen Umständen schien es, als ob das Außenamt gezwungen würde, den zweiten Artikel der letzten *Order in Council* gegen Dänemark anzuwenden. In der Tat teilte Sir Edward Grey dem englischen Gesandten mit, da die Dänen nicht geneigt schienen, dem holländischen Vorbild zu folgen und eine Kaufmannsgilde zu bilden, da ihre Ausfuhrverbote den Banngutstrom nach Deutschland nicht eindämmen könnten, da ihr Land bereits eine feindliche Versorgungsbasis geworden sei und da keine Unterscheidung zwischen deutschen und dänischen Ladungen mehr gemacht werden könne, werde die Regierung binnen kurzem genötigt sein, alle an wen auch immer adressierten Banngutladungen nach Dänemark anzuhalten.

Da die dänischen Regierungsstellen uns um Beistand ersucht und gesprächsweise erklärt hatten, sie wären zufrieden, wenn die britische Flotte alles Banngut vor der Ankunft in Dänemark aufhielte, so bestand Grund zu der Annahme, daß die dänische Regierung durch diese Erklärung beruhigt werden würde.[52] Statt dessen protestierte sie dagegen. Der dänische Gesandte überreichte dem Außenamt eine Note, in der er die britische Regierung bat, ihre Entscheidung noch einmal zu überprüfen, weil bei der Anwendung der *Order in Council* auf sein Land weitreichende und gefährliche Folgen entstehen könnten. Bei Übergabe dieser Note war der Stand der Angelegenheit folgender: Die dänischen Regierungsstellen hatten uns förmlich und amtlich aufgefordert, den Banngutstrom in ihr Land abzustoppen und ungefähr gleichzeitig gegen die von uns auf ihr eigenes Verlangen vorgeschlagenen Maßnahmen protestiert. In London hatten die dänischen Regierungsstellen schriftlich zugegeben, ihr Land werde mit deutschen Zufuhren überschwemmt und ihre Ausfuhrverbote würden dadurch unwirksam. In Kopenhagen hatten sie das gerade Gegenteil behauptet. Wenn hierin die Haltung der dänischen Regierung richtig dargestellt wird, schrieb Sir Eyre Crowe bei Empfang des letzten dänischen Memorandums, so kann man sich schwer etwas Unlogischeres und Inkonsequenteres vorstellen. In ihrer letzten Note hatten die Dänen jedoch versichert, daß sie noch zu verhandeln wünschten. Wenige Tage später wurde dem Außenamt mitgeteilt, daß ein besonderer dänischer Abgesandter nach London kommen würde. Man entschloß

sich deshalb, seine Ankunft abzuwarten, um zu sehen, zu welchen Vorschlägen er ermächtigt sei.

Der besondere Gesandte war Herr Clan, der Leiter der dänischen Handelsabteilung. Er kam Mitte Dezember in London an, wo ihm von Sir Eyre Crowe sogleich ein Memorandum übergeben wurde, das Erklärungen über den britischen Standpunkt enthielt. Der wesentliche Inhalt dieser Aufzeichnung war, daß die Dänen durch ihr eigenes Eingeständnis bewiesen hätten, daß ihre Ausfuhrverbote jederzeit wirkungslos werden könnten. Diese Verbote seien erlassen, um einen Mangel zu verhindern. Aus dem Mangel werde schnell ein Überfluß. Wenn auch die Ausfuhrverbote möglicherweise die Wiederausfuhr von Nahrungs- und Futtermitteln, die die Dänen in großen Mengen benötigten, aufhalten könnten, könnte man sich darauf verlassen, daß dasselbe bei Waren wie Kupfer und Gummi der Fall sein werde? Der dänische Verbrauch dieser Güter sei klein. Wenige Schiffsladungen könnten einen großen Überfluß im Lande aufhäufen. Die britische Regierung schlüge deshalb vor: Erstens, alle Einfuhren sollen an eine führende Vereinigung von *bona fide*-Importeuren, die die notwendigen Garantien gegen eine Wiederausfuhr gewähren, adressiert werden; zweitens, die andere Banngutwaren einführenden Firmen sollen für jede an sie adressierte Ladung Garantien geben. Dieses System privater und individueller Garantien würde nicht die Verantwortlichkeit der dänischen Regierung herbeiführen und könnte infolgedessen von der deutschen Regierung nicht beanstandet werden.

Die dänische Regierung hatte sicherlich Herrn Clan sehr genaue Weisungen gegeben, denn zunächst schien es, als ob er nur angewiesen wäre, als Verteidiger der dänischen Molkereiprodukte und seiner Regierung aufzutreten.

> Was Fleischwaren betraf (schrieb Sir Eyre Crowe), so konnte ich aus ihm nichts als eine Erklärung herausholen, daß ein Verbot unmöglich sei, daß es aber möglich sein könnte, die Ausfuhr der Fleischkonserven zu verbieten, die keine Verarbeitung der heimischen Fleischerzeugung darstellten. Ich legte ihm dar, einen wie weiten Spielraum diese Regelung dem Bannguthandel lasse. Er fuhr fort, darauf zu drängen, wir sollten alle Banngutladungen beschlagnahmen, bevor sie Dänemark erreichten und protestierte im gleichen Atemzug gegen die Anwendung des Art. II der *Order in Council* vom 29. Oktober. Ich versuchte in vielstündigen Argumentationen vergeblich, ihm zu erklären, daß die Anwendung des Art. II der einzige Weg sei, auf dem wir die Bannguttransporte rechtmäßig anhalten könnten. Ich fürchte, es gelang mir nicht, ihn zu dieser Erkenntnis zu bringen...

Herr Clan war jedoch durch Sir Eyre Crowes Darlegungen tiefer beeindruckt, als er während der Konferenz zuzugeben bereit war, denn nach mehreren langen Unterredungen war Sir Eyre Crowe überzeugt, daß die dänische Regierung sich zur Aufrechterhaltung der Verbote auf ihre Ehre verpflichtet ansehen würde, wenn sie die Freiheit behielte, ihre heimischen Erzeugnisse ohne Einschränkungen auszuführen und Banngut nach anderen skandinavischen Ländern wiederauszuführen. Sie könnte jedoch nicht in die Bildung einer Gilde der Einfuhrhändler nach holländischem Vorbild einwilligen."[53]

"Offensichtlich würde die Anwendung eines Abkommens dieser Art weit schwieriger als die des vor kurzem im Haag geschlossenen Abkommens gewesen sein. Die einzige Alternative war jedoch die Ablehnung der dänischen Vorschläge und die Inkraftsetzung des zweiten Artikels der Oktober-*Order in Council*."[54] Einen Mittelweg gab es nicht, da der Rechtsberater des Außenamts Herr Malkin in einem Gutachten ausführte, ohne eine solche Inkraftsetzung sei es sehr zweifelhaft, ob die Prisengerichte Beschlagnahmen nach Dänemark bestimmter Waren bestätigen würden. Sir Eyre Crowe empfahl angesichts dieser Sachlage Sir Edward Grey, Dänemark zur feindlichen Versorgungsbasis zu erklären.

"Der Außenminister war jedoch nicht zu überzeugen. Er sagte, die Dänen würden sicherlich

Vergeltung üben und die Ausfuhr von Nahrungsmitteln nach England verbieten. Dies war der einzige besonders angegebene Grund. Es gab aber noch andere gleich wichtige Gründe. Um diese Zeit befand sich das Außenamt in Vertragsverhandlungen mit allen skandinavischen Regierungen, mit der niederländischen Regierung, mit dem Niederländischen Überseetrust und mit der Vereinigung der amerikanischen Fleischpacker. Wenn eine dieser Verhandlungen fehlschlug, so würde ihr Fehlschlag sicherlich die übrigen ungünstig beeinflussen. Besonders wichtig war es, einen Zusammenbruch der Verhandlungen mit einer skandinavischen Macht zu verhindern, denn unsere Diplomaten beobachteten damals einen Vorgang, der zur Bildung eines skandinavischen Konzerts hätte führen können.

Als die Verhandlungen mit Herrn Clan besonders schwierig waren, trafen sich die drei skandinavischen Monarchen und ihre Minister in Malmö. Der erklärte Zweck dieser Zusammenkunft war die gemeinsame Beratung der dem Handel jedes der drei Länder aufgebürdeten außergewöhnlichen Beschränkungen. Obgleich wir durch unsere Gesandten wußten, daß die Politik und die Sympathien der drei Regierungen noch sehr auseinandergingen, hatte das freundschaftliche Zusammentreffen der Monarchen trotz alledem den Charakter eines skandinavischen Kongresses. Jede überstürzte und willkürliche Maßnahme der britischen Regierung, jede Maßnahme, die ein dänischer, schwedischer oder norwegischer Monarch als ein seinem Lande angetanes Unrecht hinstellen konnte, hätte dieser noch unreifen Vereinigung festeren Zusammenhalt geben müssen. Es war überdies bezeichnend, daß sogleich nach Beendigung der Zusammenkunft von Malmö der König von Dänemark seinen Freund Andersen anwies, unseren Gesandten davon zu unterrichten, wie wichtig der Abschluß eines baldigen Abkommens sei. Herr Andersen war sogar zu dem Versprechen ermächtigt, der König selbst werde auf seine Minister einen Druck ausüben, um die Ausfuhrverbote unzerbrechlich zu gestalten.

Der Sir Edward Grey gegebene Rat war deshalb sehr gefährlich, um so mehr, weil sogar die praktischen Folgen eines allgemeinen Abstoppens der dänischen Schiffahrt schwer abzuschätzen waren. Im Gegensatz dazu sicherte ein ausgehandeltes Abkommen gewisse sehr greifbare Vorteile. Solange die Unterhandlungen Verhandlungen über Handel und Waren waren, wurde die Aufmerksamkeit jeder neutralen Regierung mehr und mehr auf ihre eigenen Interessen und Angelegenheiten gerichtet und im gleichen Verhältnis von jenen Rechtsgrundsätzen abgelenkt, die immer, wenn sie einmal angerufen worden waren, so viele Streitigkeiten hervorgerufen haben. Mehr noch, jedes einmal abgeschlossene Abkommen schuf teils politische, teils wirtschaftliche Bindeglieder zwischen Großbritannien und den neutralen Ländern, denn sie legten jedem Teil Verpflichtungen auf, die wiederholt geprüft und abgestimmt wurden,[55] ein Verfahren, das die Handelssysteme beider Länder einer dauernden Prüfung unterwarf. Außerdem konnte jedes mangelhaft befundene Banngutabkommen revidiert werden... Im Gegensatz hierzu war die andere politische Möglichkeit, *ex cathedra* zu verkünden, Dänemark sei eine feindliche Versorgungsbasis, und entsprechend zu handeln, eine Politik des erklärten Zwangs. Wenn sie fehlschlug, konnte sie weder den Umständen angepaßt noch sogleich fallen gelassen werden.

Die Verhandlungen mit Herrn Clan wurden deshalb nicht unterbrochen, und Anfang Januar konnte Sir Eyre Crowe berichten, daß der dänische Abgesandte den allgemeinen Grundsätzen eines annehmbaren Abkommens zugestimmt habe und daß nur noch die Regelung von Einzelheiten ausstände. Diese Einzelheiten waren von keiner besonderen Bedeutung. Am 12. Januar wurde Sir L. Lowther benachrichtigt, daß das Abkommen geschlossen sei und dem dänischen Außenminister zur Bestätigung vorgelegt werden solle. Kraft dieses Abkommens erklärte die dänische Regierung, daß es ihre feste Absicht sei, die Ausfuhrverbote nicht aufzuheben und daß die alliierten Regierungen sich darauf verlassen könnten, daß die Verbote aufrechterhalten blieben. Dies war die Hauptgarantie dafür, daß der dänische Durchfuhrhandel nach Deutschland unterdrückt würde. Sie wurde ergänzt durch Bestimmungen, wonach die alliierten Regierungen besondere Garantien für die *bona fides* einzelner Ladungen einzelner Importeure verlangen konnten und nach denen das Verbot der

Ausfuhr von Rohstoffen nicht nur die Rohstoffe an sich, sondern auch ihre Legierungen und Halbfabrikate... ja sogar Fertigfabrikate umfassen sollte, wenn das Rohmaterial oder seine Legierungen den wesentlichen Teil des fertiggestellten Artikels bildeten. Als Entgelt für diese Garantien gewährten die alliierten Regierungen beträchtliche Freiheiten im Bannguthandel, denn sie stellten den Dänen die Ausfuhr von Fleisch und Speck, falls sie im Inland erzeugt oder zubereitet seien, frei. Die dänische Regierung er klärte sich ihrerseits bereit, die Ausfuhr eingeführten Specks zu verbieten, aber dieses Versprechen wurde durch den Art. 10 abgeschwächt, der folgendermaßen lautete:

> Solange die Einfuhr von Waren, die Dänemark im allgemeinen ausführt, nicht die normalen Mengen überschreitet, werden die alliierten Regierungen nicht die Frage solcher Einfuhren aufwerfen, die eine entsprechende Menge von Gütern im Land für die Ausfuhr frei machen.

Außerdem wurde es Dänemark gestattet, an benachbarte Neutrale Banngut auszuführen, vorausgesetzt, daß die Ausfuhrgüter auf der Verbotsliste der anderen Neutralen standen. Schließlich erklärten die alliierten Regierungen, sie würden den Art. II der letzten *Order in Council* im Augenblick nicht anwenden und würden die dänische Regierung in angemessener Weise benachrichtigen, wenn sie die Umstände zur Anwendung zwängen."[56]



c) Die Verhandlungen mit Schweden

Schweden ist teils Industrie-, teils Agrarstaat. Seine wichtigsten Ausfuhrartikel sind Holz und Holzerzeugnisse, wie Grubenholz, Zellulose usw. Außerdem werden Eisenerze von höchster Qualität, Eisen und Stahlerzeugnisse, insbesondere Maschinen, Vieh- und Fleischprodukte ausgeführt. Die wichtigsten Einfuhren sind Getreide und Futtermittel, Textilien, Kunstfette, Kohle und andere Treibstoffe, sowie Mineralien und Metalle. 1913 waren Deutschland und Großbritannien Schwedens Hauptkunden, denn sie lieferten 58% der Einfuhren und kauften genau die Hälfte der Ausfuhr.

Die britische Verhandlungsposition war besonders dadurch stark, daß Großbritannien nicht nur fast alle Kohlen einführte, sondern auch einen Teil der Petroleumeinfuhr kontrollierte. Gewisse Gründe verhinderten aber, dieses wirtschaftliche Gewicht voll in die Waagschale zu werfen. Zunächst war Rußland bei seiner geringen industriellen Entwicklung auf die Einfuhr schwedischer Maschinen angewiesen und seine einzige Eisenbahnverbindung mit seinen westlichen Verbündeten führte durch schwedisches Gebiet. Schweden hatte dadurch die Möglichkeit sehr fühlbarer Vergeltungsmaßnahmen gegenüber der Entente im Falle scharfer britischer Seekriegsmaßnahmen. Im Herbst 1914 wurde die britische Stellung gegenüber Schweden jedoch mehr durch die Unsicherheit über die Entwicklung der schwedischen Außenpolitik als durch die Rücksicht auf die wirtschaftliche Stärke Schwedens beeinflußt.

"In den ersten Kriegstagen, ja sogar noch vor der Kriegserklärung, wurde das britische Außenamt bitter daran erinnert, daß Schwedens langer Widerstreit mit Rußland immer noch mächtig genug war, um einen Einfluß auf die schwedische Politik auszuüben. Denn als Rußland, Deutschland und Frankreich mobilisierten, teilte der schwedische Außenminister Herrn Howard[57] mit, falls Großbritannien Deutschland den Krieg erkläre, würde Schweden sich fast mit Sicherheit für die Zentralmächte erklären. Damals hielt Sir Edward Grey die Gefahr der schwedischen Intervention für so ernst, daß er die anderen Regierungen der Entente zu der gemeinsamen Erklärung veranlaßte, sie würden unter keinen Umständen die Neutralität einer skandinavischen Macht verletzen; falls es der Feind täte, könne das Land, das das Opfer seines Angriffes sei, auf britischen, französischen und

russischen Beistand rechnen."

Die Erklärung wurde allen skandinavischen Regierungen gegenüber abgegeben, aber unsere Regierungsstellen hatten geringen Grund, eine norwegische Intervention zu befürchten, denn fast gleichzeitig kamen aus Christiania Berichte ganz anderer Art. Am 3. August berichtete Mr. Findlay, daß der König von Norwegen eine Kabinettssitzung einberufen hätte, und daß er die Minister, nachdem er ihnen mitgeteilt habe, er erwarte ein deutsches Ultimatum, dazu gedrängt hätte, sich für England zu erklären. Dies war nach des Königs Meinung die einzige Möglichkeit, die Lebensmittelzufuhr des Landes zu sichern und es gegen einen Angriff Schwedens zu garantieren.[58]

"Schon bei Beginn des Krieges enthielten so die von unseren Gesandten in Christiania und Stockholm eingesandten Berichte über die täglichen Ereignisse eine bündige Würdigung der abweichenden Interessen und entgegengesetzten Sympathien der beiden nördlichen Mächte. Um Mr. Findlays im Verlaufe der Krisis niedergeschriebene Worte zu gebrauchen: Norwegen hängt absolut von der vorherrschenden Seemacht im Atlantik, Schweden hängt in starkem Maße von der vorherrschenden Macht des Ostseeraumes ab."[59]

Trotz dieser verschiedenen Sympathien der Regierungen beider Länder bestanden zwischen den Völkern so starke Gemeinsamkeiten auf der Grundlage eines gesamtskandinavischen Bewußtseins, daß die Regierungen schließlich veranlaßt wurden, fast zu gleicher Zeit die Neutralität zu erklären und sich in einem Abkommen gegenseitig zur Aufrechterhaltung der Neutralität sowie zur Unterlassung jedes Angriffes aufeinander zu verpflichten. Auch später kam es zu Kundgebungen skandinavischer Einigkeit, die der englische Gesandte in Christiania für gefährlich erklärte, da sie Norwegen in den Bannkreis der schwedischen Kontinentalpolitik ziehen würde, während sie der englische Gesandte in Stockholm befürwortete, weil sie dem Einfluß der für eine Intervention zugunsten Deutschlands wirkenden Gesellschaftskreise entgegenwirkte. Insbesondere war man sich in Skandinavien einig in der Ablehnung der englischen Praxis, Handelsschiffe zurückzuhalten und Garantien für die Ladung zu verlangen.

"Mr. Howard hatte deshalb, noch bevor ihm das alliierte Memorandum übersandt worden war, mit Herrn Wallenberg über ein zufriedenstellenderes Verfahren gesprochen und hatte von dem schwedischen Außenminister die Versicherung erhalten, wenn die britische Regierung den schwedischen Regierungsstellen die Durchführung und Aufrechterhaltung ihrer Ausfuhrverbote, die er verspreche, anvertrauen werde, so werde die schwedische Regierung die Ausfuhr aller nicht normalerweise aus Schweden ausgeführten Rohstoffe verbieten. Das war weniger als das Versprechen, das wir zu erlangen wünschten. Aber es war wenigstens eine Annäherung an die Vorschläge des alliierten Memorandums. Dieser gute Anfang wurde jedoch durch die ganz Schweden in Erregung versetzende Bekanntmachung der Admiralität, die Nordsee werde als militärisches Gebiet behandelt, sehr beeinträchtigt. Mr. Howard berichtete sogleich, daß sie allgemein von der Presse als tödlicher Schlag gegen die schwedische Handelsschiffahrt und als die Ankündigung hingestellt werde, Schweden solle von der Außenwelt durch wahlloses Minenlegen abgeschnitten werden. Kein Geringerer als der König von Schweden sandte der englischen Gesandtschaft eine vorwurfsvolle Mitteilung. Der französische und der russische Gesandte hielten die herrschende Erregung sogar für so bedenklich, daß sie zu einer Konferenz in der britischen Gesandtschaft zusammenkamen und daß Mr. Howard eine gemeinsame Empfehlung drahtete, die öffentliche Meinung so schnell und großzügig wie möglich versöhnlich zu stimmen.

Mit einer durch diese Erregung beunruhigten Regierung mußte Mr. Howard die Vorschläge des alliierten Memorandums erörtern. Seine schwierige Aufgabe wurde jedoch durch Herrn Wallenberg erleichtert. Immer wenn unser Gesandter über die Gerüchte über eine schwedische Intervention und über die Stärke der interventionistischen Partei berichtet hatte, hatte er das größte Vertrauen in Herrn Wallenbergs Urteilsvermögen und Ehrenhaftigkeit zum Ausdruck gebracht. In dieser

schwierigen Zeit zeigte Herr Wallenberg, daß das von unserem Gesandten in ihn gesetzte Vertrauen gerechtfertigt war. Aus der Einsicht heraus, daß ein Banngutabkommen mit Großbritannien dem schwedischen Handel und der schwedischen Schiffahrt, welche durch die Ankündigung der Admiralität gefährdet zu sein schienen, die Freiheit geben und deshalb die Nation beruhigen würde, gab Herr Wallenberg den Vorschlägen einen besseren ersten Empfang als irgendeine der anderen Regierungen. Nach sorgfältiger Prüfung der Vorschläge antwortete der schwedische Außenminister, daß seine Regierung den beiden Hauptvorschlägen zustimmen würde. Sie würde die Ausfuhr der auf der alliierten Banngutliste stehenden Güter verbieten und würde verhindern, daß auf namentlich genannte Adressaten lautende Güter bei Ankunft als Transitgut erklärt und dann wieder ausgeführt würden. Als Gegenleistung für dieses Versprechen forderte Herr Wallenberg, daß die Alliierten die Einfuhr gewisser Getreidearten und Rohmaterialien erlaubten und nicht in die Ausfuhr von Gütern authentisch schwedischen Ursprungs eingriffen. Herr Wallenberg fügte hinzu, die schwedische Regierung verlange die Freiheit, Banngut nach Norwegen und Dänemark so wie allgemein Mindestmengen der auf der Verbotsliste stehenden Artikel in Sonderfällen auszuführen.

Die erste und die letzte der schwedischen Bedingungen waren der Gegenstand eingehender Erörterungen. Schien es doch, als ob die Schweden durch ihren ersten Vorbehalt das Recht zur Einfuhr unbegrenzter Mengen solcher Waren wie Kupfer und Manganerz verlangten und daß sie sich weigern würden, sie auf die Liste der verbotenen Ausfuhren zu setzen, weil sie einen echten schwedischen Ausfuhrhandel in diesen Waren nachweisen könnten. Das Recht, Banngut nach anderen skandinavischen Ländern auszuführen, war ein Recht, welches das Außenamt letztlich zu gewähren willens war, aber gerade als die Schweden ihre Forderung stellten, erhielten unsere Regierungsstellen Berichte über ein üppiges Wachstum des dänischen Transithandels, und gestanden die dänischen Regierungsstellen ein, daß sie nicht mehr zu seiner Kontrolle in der Lage seien. Ganz natürlicherweise wurde daher der schwedische Anspruch auf freien Bannguthandel mit Dänemark in Whitehall mit beträchtlichem Unbehagen erörtert.[60]

Nach weiteren Verhandlungen stimmte Herr Wallenberg unserer hauptsächlichsten Behauptung, daß die Alliierten alle nicht auf die Liste der verbotenen Ausfuhren gesetzten Banngutwaren beschlagnahmen würden, zu. Da die Alliierten sich besonders besorgt betreffend Kupfer und Gummi zeigten, erklärte sich Herr Wallenberg ferner damit einverstanden, daß alle Halbfabrikate und die für militärische Zwecke geeigneten Fertigwaren auf die Verbotsliste gesetzt würden. Andererseits hielt Herr Wallenberg an seinem Anspruch, Ausnahmen für kleine Mengen zu gewähren, fest und wies nach, daß gewisse durchaus legitime Handelsgeschäfte zwischen Schweden und Deutschland und Schweden und Rußland ohne Ausübung dieses Rechts unmöglich werden würden."[61]

Über die Ausnahmeklausel kam es zu scharfen Gegensätzen zwischen der Gesandtschaft in Stockholm und dem Banngutausschuß. Der Banngutausschuß erklärte, dadurch werde das ganze Abkommen wertlos, und verlangte, daß der schwedische Widerstand durch rigorose Handhabung der Banngutkontrolle gebrochen würde, während der Gesandte aus politischen Gründen empfahl, das Abkommen trotz der Wahrscheinlichkeit einzelner Mißbräuche auch mit der Klausel abzuschließen.

"Diese Meinungsverschiedenheiten sind bemerkenswert, weil sie zwei Tendenzen erläutern, welche die Durchführung der Blockade von Anfang an beeinflußten und wegen ihrer innerlichen Berechtigung oft schwer auszusöhnen waren. Es war nur natürlich, daß jene Beamten, deren Pflicht es war, die Handelsbewegungen zu beobachten und geheime Kanäle der Banngutzufuhr zu entdecken, empfahlen, jeden möglichen Zugang mit wissenschaftlicher Objektivität zu versperren; es war ebenso natürlich, daß Beamte, die ihr Leben lang die Beweggründe fremder Höfe ermittelt hatten, sich vor den Folgen einer Politik fürchteten, die einigen Tonnen Kupferdraht mehr Wichtigkeit beizumessen schien als den Sympathien und Freundschaften einer fremden Regierung

und einer fremden Nation. Die Schwierigkeit, diese entgegengesetzten Tendenzen auszugleichen, war um so größer, weil ihre Anhänger nicht immer Beamte derselben Behörde waren. Unstimmigkeiten zwischen den Beamten des Auswärtigen Dienstes konnten durch eine höhere Autorität ausgeglichen werden, die durch Schulung und Gewohnheit darin geübt war, widerstreitende Meinungen unparteiisch zu prüfen. Wenn dagegen zwei verschiedene Ministerien in ähnlicher Weise entzweit waren, so war es nicht so leicht, über die Berechtigung entgegengesetzter Meinungen zu entscheiden und entsprechend die allgemeine Politik auszurichten."[62]

In diesem Fall entschied Sir Eyre Crowe zugunsten des Gesandten, der daraufhin am 8. Dezember der schwedischen Regierung einen Vertragsentwurf folgenden Inhalts unterbreitete: "Erstens, die alliierten Regierungen versprachen, nicht gegen Schiffe, die Banngutladungen nach Schweden beförderten, vorzugehen (außer insoweit als es zur Prüfung der Schiffspapiere erforderlich war), falls die Schiffsladung auf der schwedischen Liste der verbotenen Ausfuhren stand. Wenn jedoch die Ladung durch die Verbündeten zum Banngut erklärt worden war und ihre Ausfuhr nicht von Schweden verboten war, so behielten sich die Alliierten ihr Recht vor, sie als Banngut zu behandeln. Zweitens, die alliierten Regierungen erklärten sich ihres ersten Versprechens ledig, wenn die schwedische Liste der verbotenen Ausfuhren nur zum Banngut erklärte Rohstoffe enthielt. Auch die Halbfabrikate mußten darin aufgenommen sein. Drittens, die Alliierten verpflichteten sich, nicht in die Ausfuhr authentisch schwedischer Güter einzugreifen. Viertens, die Ententemächte versprachen, Schweden nicht an der Einfuhr von Rohstoffen aus den Ententeländern zu hindern, vorausgesetzt daß diese Stoffe in Schweden verbraucht würden. Endlich erkannten die Alliierten das schwedische Recht an, Banngut nach Norwegen und Dänemark auszuführen, falls die auszuführenden Waren auf den norwegischen und dänischen Verbotslisten standen. Das Recht, allgemeine Ausnahmen für kleine Mengen in Sonderfällen zu gewähren, wurde ebenfalls zugestanden. Das Abkommen wurde von beiden Teilen am gleichen Tage unterzeichnet."[63]



d) Die Verhandlungen mit Norwegen

"Wie bereits hervorgehoben wurde, erklärten die norwegische und die schwedische Regierung, nachdem sie ihre diametral entgegengesetzten politischen Sympathien zum Ausdruck gebracht hatten, gemeinsam ihre Neutralität. Die norwegischen Regierungsstellen waren jedoch darauf bedacht, nachzuweisen, daß ihr Abkommen mit Schweden nur ein skandinavisches Abkommen sei und ihre natürliche Sympathie für Großbritannien nicht einem höheren politischen Interesse untergeordnet habe. Dies zeigte sich darin, daß während die norwegisch-schwedischen Verhandlungen noch im Gange waren, der Minister des Auswärtigen Ihlen Mr. Findlay die von seiner Regierung angeordneten Küstenverteidigungsmaßnahmen erklärte und den Gesandten über die Verteilung der norwegischen Seestreitkräfte und über die Zwecke und Lage zukünftig anzulegender Minenfelder unterrichtete. Einen Verteidigungsplan bis ins einzelne einer Regierung darzulegen, mit der Norwegen nicht durch ein Bündnis oder eine Militärkonvention verbunden war, war ein außerordentlicher Vertrauensbeweis."[64]

Diese außergewöhnlich freundschaftlichen Beziehungen wurden in den ersten Kriegsmonaten auch nicht durch Nachrichten über die Entwicklung eines Bannguthandels nach Deutschland gestört. Der Verdacht war so gering, daß Herr Findlay vorschlug, die in Norwegen als sehr lästig empfundene Kontrolle der norwegischen Schiffahrt zu lockern.

In einem Gesandtschaftsbericht beurteilte er die Lage folgendermaßen:

> "Die Angelegenheit kann auch noch von einer anderen Seite betrachtet werden, die man nicht aus den Augen verlieren sollte. Unzweifelhaft ist ein von den anderen kleinen

> neutralen Staaten Westeuropas geteiltes Gefühl im Wachsen, daß ihr legitimer Handel in unbilliger Weise von Großbritannien beeinträchtigt wird. Was Norwegen angeht, wage ich anheimzustellen, seinen Interessen in jeder Weise entgegenzukommen, solange es seine gegenwärtige Politik, die Banngutzufuhren nach Deutschland mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln zu entmutigen, befolgt. Ich bin nicht in der Lage, eine Garantie dafür zu geben, daß absolut nichts aus Norwegen seinen Weg in jenes Land findet, aber das Leck wird klein sein und solange es klein bleibt, erscheint sein mögliches Dasein ein geringeres Übel zu sein, als die Schaffung eines Gefühls des bösen Willens, das sicherlich nur das Leck vergrößern wird... Die Norweger fühlen zu Recht oder Unrecht, daß ihre Anstrengungen, einen geraden Weg zu gehen, nicht voll gewürdigt worden sind..."

Eine durch die "unverschämte Proklamation"[65] der Admiralität vom 2. November hervorgerufene Erregung der öffentlichen Meinung, insbesondere der Schiffahrtskreise, führte zwar zu einer Abkühlung der Beziehungen, doch wurden diese nach der am 10. November in Drontheim erfolgten prompten Internierung des deutschen Minenlegers *Berlin*, für die Sir Edward Grey den norwegischen Behörden seinen Dank aussprach, wieder herzlicher. Gleichwohl verhielt sich die norwegische Regierung bei den Verhandlungen über die Banngutfrage sehr zurückhaltend und beantwortete die ihr von Herrn Findlay und seinem französischen Kollegen überreichten alliierten Vorschläge zunächst nicht.

"Die britischen Regierungsstellen konnten nicht zulassen, daß ihre Vorschläge nicht beachtet wurden. Die norwegische Regierung schien zu ihrer Beantwortung aber nicht geneigt zu sein. Erst nachdem er von Mr. Findlay dazu gedrängt worden war, gab Herr Ihlen eine vorsichtige Antwort. Einige Wochen vor der Übergabe des alliierten Memorandums hatte Sir Edward Grey den skandinavischen Gesandten in London mitgeteilt, ihre Ausfuhrverbote seien eine genügende Garantie gegen die Wiederausfuhr von Banngut. In seiner amtlichen Antwort erinnerte Herr Ihlen die britische Regierung daran und erklärte, da die norwegischen Verbote als wirksame Schranke anerkannt worden seien, seien keine weiteren Verhandlungen notwendig. Er gab überhaupt keine Antwort auf den allgemeinen Vorschlag, daß alle von den Alliierten zum Banngut erklärten Waren auf die norwegischen Listen der verbotenen Ausfuhren gesetzt werden sollten.

Nach Empfang dieser Antwort überreichten der französische und britische Gesandte ein zweites Memorandum, in dem sie die norwegische Regierung daran erinnerten, daß ihre Verbotslisten nicht den alliierten Banngutlisten entsprachen und daß die alliierten Regierungen insbesondere Zusicherungen bezüglich solcher Metalle wie Kupfer, Aluminium, Nickel, Blei, Eisenerz und solcher Waren wie Gummi und Petroleum wünschten. Von diesen Artikeln stand nur Gummi auf der norwegischen Verbotsliste, als das Memorandum übergeben wurde.

Die norwegische Rohstofflage war in dieser Hinsicht ungefähr folgende: Die Norweger hatten eigene Eisen- und Kupfergruben und führten deren Erze hauptsächlich nach Schweden, Dänemark und Deutschland aus. Sie führten andererseits das für elektrische Anlagen benötigte Spezialkupfer ein. Die Nachfrage nach eingeführtem Kupfer war erheblich und das einheimische norwegische Kupfer wurde vorwiegend ausgeführt. Eine andere Besonderheit der norwegischen Kupferindustrie bestand darin, daß man das zur Herstellung von Schwefelsäure verwendete Kupferpyrit, das in großen Mengen in norwegischen Gruben erzeugt wurde, in Deutschland dringend benötigte. Außerdem besaßen die Norweger verschiedene Aluminiumindustrien und führten dieses Metall ein und aus. Bezüglich ihres Bleis und Nickels, das sie nur in kleinen Mengen einführten, waren sie von fremden Ländern abhängig.

Nach Prüfung der zweiten Mitteilung antwortete Herr Ihlen, seine Regierung würde sich niemals in ihrer Freiheit beschränken lassen, die in Norwegen erzeugten Metalle dahin zu verkaufen, wohin sie wünschte. Sie würde aber die Wiederausfuhr eingeführter Metalle verbieten, falls ihr Recht,

Ausnahmen zuzulassen und das Recht des Handels in Banngutwaren mit den übrigen skandinavischen Ländern anerkannt würde. Wenige Tage nach dieser Antwort Herrn Ihlens verbot die norwegische Regierung tatsächlich die Ausfuhr von Kupfer und die Nachfragen der Banngutabteilung über Umfang und Sinn des Verbotes wurden alle zufriedenstellend beantwortet. Herr Ihlen deutete auch an, daß andere Verbote folgen würden und versprach, daß die gewährten Ausnahmen den alliierten Regierungen mitgeteilt werden würden, um ihren sachverständigen Beratern die Prüfung der Bestimmung der Ausnahmeladungen zu ermöglichen. Den Beamten der Banngutabteilung war dieser Anspruch auf Gewährung von Ausnahmen, auf den alle skandinavischen Regierungen damals bestanden, zuwider. Da das außerordentliche Anwachsen des dänischen Durchfuhrhandels große Sorgen verursachte, so war es auch natürlich, daß der Grundsatz, daß die skandinavischen Staaten untereinander frei mit Banngutwaren handeln dürften, ihr Mißtrauen erregte. Obgleich man hiernach beide Forderungen nicht liebte, wurde doch keine ernstlich bestritten. Die norwegische Regierung kam unseren Wünschen durch die vorherige Benachrichtigung der Gewährung von Ausnahmen weit entgegen und es wurde um diese Zeit auch bekannt, daß die skandinavischen Vertreter in Malmö beschlossen hatten,[66] den Handelsverkehr zwischen ihren drei Ländern von allen Beschränkungen freizuhalten. Wenn man dem entgegentrat, würde man das von Mr. Findlay so mißtrauisch betrachtete skandinavische Einvernehmen sogleich gestärkt haben.

So wurden die Unterhandlungen mit Norwegen Verhandlungen über eine Vervollständigung der Liste der Ausfuhrverbote. Obgleich der norwegische Außenminister offensichtlich angewiesen war, kein allgemeines Versprechen einzugehen oder Noten auszutauschen, die ein Abkommen hätten genannt werden können, so kam seine Regierung unseren Wünschen in diesen praktischen Detailfragen pünktlich nach. Die Ausfuhr von Kupfer, Aluminium, Nickel, Blei und Jute wurde im Laufe des Dezembers durch Verordnung verboten und unserem Gesandten wurde angedeutet, weitere Verbote würden erlassen werden, wenn die Regierung Verdachtsgründe für heimliche Ausfuhren habe. Um das Jahresende war die norwegische Liste der Ausfuhrverbote so umfassend, daß die Vorschläge des alliierten Memorandums nicht mehr weiter verfolgt wurden. Der Gesandte empfahl ferner, die norwegischen Kupfer- und Nickelvorräte durch die britische Regierung aufkaufen zu lassen. Dieser Vorschlag wurde von einigen von dem Ausschuß zur Beschränkung der Feindzufuhren ausgewählten Kupferhändlern geprüft. Die Diskussion über einzelne Stoffe und Waren, in welche die Verhandlungen sich so auflösten, enthüllte Tatsachen, die die Politik des stückweisen Verhandelns mit den einzelnen Erwerbszweigen und Handelshäusern als am geeignetsten erscheinen ließen.

Soweit ich feststellen kann, traf Sir Edward Grey niemals eine Entscheidung über die auseinandergehenden Meinungen unserer Gesandten in Stockholm und Christiania, d. h. über Mr. Findlays Meinung, daß eine engere Einigung zwischen der norwegischen und der schwedischen Regierung gefährlich sei und zwischen der Meinung Mr. Howards, daß sie einen stetigenden Einfluß auf die schwedische Politik ausüben würde und deshalb ermutigt werden müßte. Die tatsächlich von der britischen Regierung verfolgte Politik entsprach jedoch im wesentlichen der Findlayschen, denn die schwierige Aufgabe, mit den führenden Industrien in Norwegen Verträge zu schließen, brachte notwendigerweise das Land als Ganzes in die Bahn der britischen Handelspolitik und begründete einen vorherrschenden britischen Einfluß. Dank dieses wachsenden Einflusses war die britische Regierung später in der Lage, nicht nur eine Kontrolle über die norwegischen Metallmärkte, sondern über die großen nationalen Industrien und Einkommensquellen zu errichten..."[67]



e) Die Verhandlungen mit der Schweiz

Die wichtigsten Einkommensquellen der Schweiz sind Milchprodukte, Baumwoll- und Seidenwaren und schweizer Uhren. Dafür werden Körnerfrüchte, und zwar Weizen aus Kanada und USA, Gerste und Hafer aus Deutschland und Rußland, sowie Fleisch aus Frankreich, Italien, Deutschland und Holland und Speck aus USA, eingeführt. Die eingeführte Rohbaumwolle stammte im November 1914 je zur Hälfte aus den USA und dem Sudan, die Rohseide aus Frankreich, Italien und dem fernen Osten. Die besten Abnehmer schweizer Seiden- und Baumwollwaren waren Großbritannien und die USA. Die Stellung Deutschlands auf dem schweizer Markt war aber noch weit stärker, denn die schweizer Industrie hing von den deutschen Lieferungen von Eisen und anderen Metallen ab. Deutschland führte fast 70% der Halbfabrikate aus Eisen und Stahl ein. Ähnlich stand es mit den Einfuhren von Kupfer. Auch das Nickel und die anderen in der Uhrenindustrie verwendeten Metalle stammten aus Deutschland. Die englischen Unterhändler konnten dieser vorteilhaften Position Deutschlands nichts Gleichwertiges gegenüberstellen, da die Schweiz die für die anderen neutralen Länder so wichtige britische Kohle nicht einführte, sondern ausschließlich deutsche Kohle bezog. Frankreich befand sich jedoch wegen seiner Fleischeinfuhren und seiner Wichtigkeit als Durchfuhrland für die nach der Schweiz bestimmten Waren in einer etwas günstigeren Lage.

"Als das alliierte Memorandum übergeben wurde, lagen unseren Regierungsstellen keine Tatsachen über den schweizer Bannguthandel, sondern nur zahlreiche Berichte über aufgeregtes Gerede vor. Man sah ein, daß die schweizer Einfuhren durch Italien unter den gegebenen Umständen groß sein würden, aber wir hatten damals keine Mittel, um zwischen jenen Einfuhren zu unterscheiden, die trotz ihres außergewöhnlichen Umfanges in der Schweiz verbraucht wurden, und jenen Einfuhren, die zu einem Bannguttransithandel gehörten. Die französischen Zeitungen führten jedoch eine heftige und skrupellose Agitation gegen die schweizer Einfuhrhändler, in der Hoffnung, dadurch die französische Regierung zum Bruch ihres Versprechens zu veranlassen, Eisenbahnwagen zum Transport schweizer Getreides zu stellen. Soweit wir beurteilen konnten, waren auch Teile der französischen Verwaltung von der gleichen Anklage- und Verleumdungspsychose angesteckt.[68] Einer der maßgebendsten Berichte in den Akten des Ausschusses zur Beschränkung der Feindzufuhr stammte von einem hochgestellten französischen Beamten, Herrn Rey. Dieser Herr forderte darin nach Sammlung und Vorlage einer großen Masse äußerst nützlicher Nachrichten über die schweizer Metall- und Chemieindustrien den Ausschuß auf, alle schweizer Verkäufe an Metallwaren und chemischen Erzeugnissen nach Deutschland als offene Neutralitätsbrüche anzusehen. Es muß zugegeben werden, daß sogar einzelne Abteilungen der britischen Verwaltung gleichfalls geneigt waren, jedem Bericht über ein ungewöhnliches Ereignis eine ungünstige Auslegung zu geben."[69]

"Das alliierte Memorandum wurde am 14. November übergeben. Der unmittelbare Zweck der Unterhandlungen war die Erlangung von Garantien gegen die Wiederausfuhr von Rohstoffen, denn in den dem Memorandum beigefügten Erläuterungen erwähnten die Ententemächte den großen Durchfuhrhandel durch Italien und forderten nur, daß alle auf der britischen Banngutliste stehenden Waren auf die schweizer Liste der verbotenen Ausfuhren gesetzt werden sollten. Vorschläge bezüglich der Ausfuhr von schweizer Fabrikaten aus Banngutwaren wurden nicht gemacht. Präsident Hoffmanns Antwort, die ungefähr drei Wochen später einging, war ein langes und sehr geschickt abgefaßtes Dokument, in dem die schweizer Regierungsstellen sowohl die alliierten Vorschläge als auch die gegen sie gerichteten Verleumdungen beantworteten.

Die schweizer Regierung behauptete darin zunächst, daß ein neutraler Staat nicht durch eine Regel internationaler Übung verpflichtet sei, die Ausfuhr von Banngut an Kriegführende zu verbieten, infolgedessen könne die Republik nicht versprechen, die Ausfuhr irgendeiner Ware zu verbieten, wenn nicht das Verbot im Landesinteresse und zur Beseitigung eines Warenmangels erlassen werde. Zweitens deutete die schweizer Regierung an, daß in dem alliierten Memorandum zuviel abstrakte

Gedankengange enthalten seien: *Toute la question doit être examinée uniquement à la lumière des faits; de la résoudre théoriquement conduit immédiatement à des conclusions fort erronées.* Die erheblichen Tatsachen seien folgende: die italienischen Häfen, Genua insbesondere, seien schon mit Zufuhren verstopft, die nicht einmal in Italien verteilt werden könnten. Die Transitladungen nach der Schweiz würden infolgedessen sehr verzögert und das Land leide Mangel. Der Note beigefügte Einfuhr-Statistiken bewiesen in schlüssiger Weise, daß die Auslieferung von Getreide im letzten Vierteljahr unter dem normalen Durchschnitt gelegen habe. Die schweizer Regierung behauptete deshalb, die Schweiz sei weder eine feindliche Versorgungsbasis, noch könne sie es jemals werden. Der zweite Artikel der letzten britischen *Order in Council* könne infolgedessen auf Ladungen, die ihr durch Italien zugingen, nicht anwendbar sein. Ein Durchfuhrhandel, wie er jetzt bestehe, dürfe, solange die Schweiz ein neutrales Land sei, nicht beeinträchtigt werden. Gleichwohl, erklärte die schweizer Regierung, würde sie die alliierten Vorschläge im wesentlichen annehmen und die Wiederausfuhr der auf den alliierten Banngutlisten stehenden eingeführten Waren verbieten. Es verstehe sich jedoch von selbst, daß sie Ausnahmen und Lizenzen gewähren würde."[70]

Es ist anzunehmen, daß die auch in dem Memorandum zum Ausdruck gekommenen Befürchtungen der Alliierten, daß ein großer Bannguttransithandel über die Schweiz entstanden sei, damals weit übertrieben gewesen sind und daß die Zunahme der schweizer Einfuhren aus Italien nur auf die Versperrung der Zufahrtstraße über Rotterdam und die infolge der wenig leistungsfähigen Eisenbahnverbindungen zwischen Italien und der Schweiz in dem ersten Kriegsmonat eingetretene Verstopfung des Hafens von Genua zurückzuführen war. In Wahrheit gingen die britischen Vermutungen, da noch kein wirksames Beobachtungssystem an der schweizer Grenze geschaffen worden war, auf wenig vertrauenswürdige oder nicht sehr ernst zu nehmende Nachrichten zurück. "Einer dieser Beweise für den schweizer Transithandel war ein Brief einer englischen Dame, von deren Villa man eine schweizer Eisenbahn überblicken konnte. Sie sah von den Fenstern ihres Salons zahllose mit deutschen Zugführern besetzte Güterzüge, deren Wagen die Namen München und Baden trugen. Das beunruhigte sie sehr und sie erstattete Bericht. Beamte, deren Pflicht darin bestand, jede Handelsbewegung durch die Teleskope einer sehr unvollkommenen Organisation zu beobachten, konnten nicht einmal solche Berichte außer acht lassen. Sie waren oft sogar tatsächlich verpflichtet, auf Grund derselben zu handeln. Aber es darf nicht etwa angenommen werden, daß unsere verantwortlichen Stellen sich nicht der Schwäche der Schlüsse bewußt gewesen wären, die man aus solchen sich kaum von allgemeinem Gerede unterscheidenden Angaben ziehen konnte. Sir Eyre Crowes Stellungnahme zu dem Memorandum des Präsidenten zeigt das deutlich: Ich fürchte, wir werden niemals erfahren, wieviel wirklich durch die Schweiz nach Deutschland gelangt, ehe eine wirksame Beobachtungsorganisation an den Grenzen errichtet ist.

Das unmittelbare Ergebnis dieser Verhandlungen bestand darin, daß Schritte zur Organisierung eines geeigneten Beobachtungssystems ergriffen wurden und daß man die Antwort des Präsidenten Hoffmann als eine Art provisorischer Zustimmung zu unseren Vorschlägen ansah. Am Ende des Jahres 1914 war es jedoch offenkundig, daß Ergänzungsabkommen besonderer Art notwendig waren. Die Metalle und Rohstoffe für die schweizer Industrie passierten nun unsere Kontrollen. Die schweizer Regierung konnte uns durchaus gutgläubig die Zusicherung geben, daß diese Rohmaterialien nicht wieder ausgeführt würden. Aber wenn Eisen, Stahl, Nickel, Aluminium, Kupfer und Seide nach der Einfuhr in die Schweiz zu Fertigfabrikaten verarbeitet worden waren, dann konnte die Schweiz ebenfalls mit Recht den Anspruch erheben, daß diese Fertigfabrikate nach anerkanntem Völkerrecht den Gegenstand eines legitimen Ausfuhrhandels bildeten. Aber konnten wir diesen Anspruch bekräftigen und zulassen, daß dieses Rohmaterial unsere Kontrollen ungehindert passierte? Kaum, denn so berechtigt der schweizer Standpunkt war, unser entgegengesetzter war es mindestens ebensosehr.[71] Obgleich die genauen Mengen noch nicht festgestellt waren, so stand es doch fest, daß ein gewisser Teil der von der Schweiz benötigten Waren aus Großbritannien kam. Es war auch anzunehmen, daß dieser Teil wegen der deutschen Warenknappheit stieg. Man konnte unmöglich gestatten, daß Wolle, Jute, Textilien und Metalle aus

dem britischen Reich nach ihrer Verarbeitung zu Spezialhandelsartikeln durch schweizer Fabriken nach Deutschland befördert wurden. Die zur Verhinderung dieser Warenbewegung notwendigen Garantien konnten je doch erst nach langen vorbereitenden Untersuchungen gesichert werden, denn wir waren in jener Zeit noch nicht sehr gut über die Beschaffenheit der schweizer Industrien unterrichtet und unser Handelsattaché war erst vor kurzem ernannt worden."[72]



f) Die wirtschaftliche und völkerrechtliche Bedeutung der Banngutabkommen

Wenn man sich ein ungefähres Bild von der Wichtigkeit der Banngutabkommen machen will, so muß man die Befugnisse der Flotte zur Unterbindung des Bannguthandels zu Beginn des Krieges und nach Abschluß dieser Abkommen miteinander vergleichen.

"Im August 1914 hatte die Flotte ein genau umschriebenes theoretisches Recht, in gewissen vorgeschriebenen Fällen an Neutrale adressiertes Banngut zu beschlagnahmen. In der Praxis war dieses Recht nutzlos, weil die Marineoffiziere weder die Befugnisse noch die Mittel hatten, die von ihnen untersuchten Ladungen diskriminatorischen Prüfungen zu unterwerfen. Ende Dezember 1914 wurde jede untersuchte Ladung einer Reihe von Prüfungen unterzogen und die neutralen Regierungen Europas arbeiteten dem Wesen nach mit uns bei ihrer Anwendung zusammen. Da die Geschichte der Banngutbeschlagnahmen und Blockaden kaum etwas anderes als die Geschichte neutraler Beschuldigungen, Widerstände und Repressalien ist, kann man bezweifeln, ob die Rechte eines Kriegführenden jemals vorher in so kurzer Zeit so sehr gestärkt worden sind."[73]

"Im November 1914 hatten die neutralen Regierungen die Ausfuhr gewisser Waren lediglich im eigenen Landesinteresse verboten. Ende Dezember hatten sie, unter Vorbehalten, die sich aus den Besonderheiten ihres eigenen Handels ergaben, versprochen, daß diese Verbote dauernde sein sollten. Wie groß die auf diese Weise errichtete Schranke gegen den Umlauf von Banngut war, kann man nur ermessen, wenn man diese Verbote mittels einer vergleichenden Tabelle prüft....[74] Wenn man nur einen Blick darauf wirft, so wird man sehen, daß die Abkommen als Ganzes genommen eine große Schranke gegen Deutschlands überseeische Zufuhren an Getreide und gegen die meisten seiner Fleischzufuhren aufrichteten. Abgesehen davon waren die in dem ursprünglichen Memorandum besonders erwähnten Banngutartikel - Petroleum, Kupfer, Aluminium, Nickel und Gummi - entweder auf den neutralen Verbotslisten oder wurden auf ihrem Weg zum Feind vom Niederländischen Überseetrust angehalten. Es muß zugegeben werden, daß unsere Vertreter bei den Verhandlungen über diese Versprechungen durch zufällige Umstände begünstigt wurden - die Neutralen waren um ihre Zufuhren besorgt und waren infolgedessen geneigt, unseren Wünschen entgegenzukommen -, aber zufällige Umstände allein hätten niemals so umfassende Verhandlungen zu einem so erfolgreichen Abschluß bringen können.[75] Jeder neutrale Minister eröffnete die Verhandlung durch eine Aufzählung der Haager Regeln, die in der Tat die Neutralen von jeder Verpflichtung, die Wiederausfuhr von Banngut nach den Kriegführenden zu unterbinden, befreien. Diese Erklärungen über ihre Unabhängigkeit wurden jedoch in brauchbare Abkommen umgewandelt, und zwar in frei vereinbarte, denn es ist unmöglich, in irgendeiner Urkunde irgendeine Drohung von Zwangsanwendung zu entdecken. Diejenigen, welche die neutralen Minister überredeten, Erklärungen abzugeben, die so sehr ihren ersten Erklärungen widersprachen, müssen mit Fähigkeiten begabt gewesen sein, die nur undeutlich aus den vorhandenen Akten wahrgenommen werden können: mit großer Geduld und großem Urteilsvermögen, großer Nachsicht, großer Überredungskraft und großen Kenntnissen der Politik und der Wirtschaftssysteme Nordeuropas.

Man kann deshalb ohne Übertreibung sagen, daß diese Abkommen einen wichtigen Platz in der Geschichte des Seekriegs einnehmen. Sie bildeten ein originales System zur Unterscheidung

zwischen schädlichem und unschädlichem Banngut, und sie begründeten eine internationale Maschinerie zur Anwendung der alten Doktrin der fortgesetzten Reise."[76]

Bei der Beurteilung der Wirkungen, die diese Maßnahmen auf das feindliche Wirtschaftsleben ausübten, darf man nicht die Maßstäbe später im Laufe des Krieges gesteckter Ziele anlegen, sondern nur den Maßstab der zu Beginn des Krieges in den Instruktionen an die Flotte aufgestellten Ziele der Seehandelskriegführung, die sich auf die Unterbindung der Banngutzufuhr zum Feind und auf die Vertreibung der feindlichen Handelsflotte von den Meeren beschränkten. "Diese Ziele sind auch in verschiedenen Erlassen Sir Edward Greys aus den ersten Kriegsmonaten niedergelegt, die zugleich ein Beweis für die kleinen Anfänge des Feldzugs und eine Illustration für seine spätere Ausdehnung sind",[77] z. B.:

> "Seiner Majestät Regierung... greift nicht in die Einfuhr von Lebensmitteln auf neutralen Schiffen nach Rotterdam ein, solange sie überzeugt ist, daß solche Zufuhren nicht für die deutsche Armee bestimmt sind." (Telegramm an Sir F. Bertie Nr. 791.)
>
> "In unserer Geschichte sind wir immer dafür eingetreten, daß für die Zivilbevölkerung bestimmte Nahrungsmittel und Rohstoffe nicht Banngut sind, daß sie deshalb nur zum bedingten Banngut gemacht und nicht auf dem Weg nach einem neutralen Lande angehalten werden können, es sei denn, daß wir darlegen können, daß sie nicht für das neutrale Land, sondern für die Streitkräfte des Feindes bestimmt sind."[78] (Privatkorrespondenz Frankreich, Brief an Sir F. Bertie 27. Oktober 1914.)

Diese begrenzten Ziele wurden voll und ganz erreicht. "Wenn die alte Begriffsbestimmung des Bannguts noch gilt, dann sind Metalle, Öle und Treibstoffe die wesentlichsten Banngutwaren im modernen Staat, denn ohne sie ist es unmöglich, die kleinste Armee im Felde zu halten."[79] Abgesehen von Kohle und Eisen war in allen diesen Stoffen in Deutschland ein fühlbarer Mangel eingetreten. Das bewiesen das sprunghafte Steigen der Preise für Kupfer, Aluminium, Antimon und Nickel, die besonders in den besetzten Gebieten rücksichtslos durchgeführten Requisitionen dieser Metalle und die Metallsammlungen in Deutschland. Das zeigten auch die scharfen Einschränkungen des nichtmilitärischen Kraftfahrzeugverkehrs. "Unser Bestreben, die feindlichen Nahrungsmittelzufuhren zu beschränken, war ebenso erfolgreich."[80] Nicht nur war ein Anziehen der Preise für alle Getreidearten, für Kartoffeln und insbesondere für Hülsenfrüchte festzustellen, sondern am 1. Februar 1915 wurde die deutsche Regierung gezwungen, die wichtigsten Getreidearten unter öffentliche Kontrolle zu stellen, eine Kriegsgetreidegesellschaft zur Verteilung der Lieferungen ins Leben zu rufen und den Verbrauch der ganzen Bevölkerung zu rationieren.

"Das sind die erheblichen Tatsachen, und die Folgerungen aus ihnen sind einleuchtend. Der begrenzte wirtschaftliche Kriegsplan der Kriegsbefehle dehnte sich allmählich zu einem umfassenderen Projekt aus. Ursprünglich allein gegen die Streitkräfte des Feindes gerichtet, war er unter dem Druck der Umstände von ihnen abgelenkt und wieder auf die feindliche Bevölkerung gerichtet worden. Gewiß, die feindliche Armee entging den von uns auferlegten Wirtschaftsbeschränkungen, denn die Wirkung der oben betrachteten Verordnungen war es, die Vorräte des deutschen und österreichischen Volkes zu verringern und den Armeen ihren Bedarf an Metallen, Nahrungsmitteln, Ölen und Treibstoffen zu sichern. General Falkenhayn versichert, daß die Armeen die Knappheit erst sehr viel später spürten. Die Gegenwehr des Feindes gegen unsere ersten Maßnahmen wirtschaftlichen Drucks war jedoch kostspieliger als er es damals glaubte. Denn der Widerstand wurde dadurch geleistet, daß man das deutsche Volk zwischen die Armeen und die wirtschaftlichen Waffen schob, die wir gegen diese gerichtet hatten, und so die Zivilbevölkerung das auferlegte Leiden tragen ließ. Dies war, um sich der Worte der Kriegsbefehle zu bedienen, eine ernste wirtschaftliche und soziale Folge. Wenn der ursprüngliche Zweck des Wirtschaftsfeldzugs eine Blockade der Zentralmächte und ihre Aushungerung gewesen wäre, könnte man vielleicht

sagen, daß die einleitenden Manöver dieses Feldzuges erfolglos waren, denn unsere sachverständigen Berater waren in den ersten Monaten des Jahres 1915 überzeugt, daß die feindliche Bevölkerung mit ihrer neuen Diät von Kriegsbrot und rationiertem Fleisch bis zur nächsten Ernte ernährt werden könne. Dies war jedoch nicht unsere Absicht gewesen. Wir hatten den Krieg begonnen mit der Absicht, dem Feind soviel wirtschaftlichen Schaden wie möglich zuzufügen. Der angerichtete Schaden war erheblich höher als wir gehofft hatten und die Dezemberabkommen mit den Neutralen waren sicherlich die Maßnahmen, die den ursprünglichen Feldzug intensivierten. Nach ihrem Abschluß wurden die neutralen Verbotslisten eine Probe, die gegen alle Arten von Banngut ohne Unterschied angewendet wurde, und da diese neutralen Listen damals alle wesentlichen Getreidearten und Nährstoffe umfaßten, so wurden Lebensmittel in der Praxis ebenso streng wie militärisches Banngut behandelt. Dies war das erste wirklich erfolgreiche Manöver des Feldzugs, das Manöver, das die feindliche Bevölkerung in das Theater des Wirtschaftskriegs brachte. Diejenigen, die es ersannen und ausführten, können möglicherweise beschuldigt werden, zu schnell und zu unbarmherzig vorwärts gedrängt zu haben, aber nicht, zu langsam vorgegangen zu sein."[81]



C. Die ersten Banngutstreitigkeiten mit den Vereinigten Staaten

a) Die politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen des Streits

Die durch die *Order in Council* vom 29. Oktober 1914 den Vereinigten Staaten gemachten Zugeständnisse hatten nicht den von Sir Eward Grey erhofften Erfolg, denn Anfang November 1914 begannen die diplomatischen Streitigkeiten mit den Vereinigten Staaten über die Beschränkung der Rechte der Neutralen. "Der Streit... dauerte drei lange Jahre und wirkte auf die Führung des wirtschaftlichen Feldzuges mehr als irgendein anderer politischer Einfluß ein. Jeden Augenblick lastete in diesen drei Jahren auf jedem Beamten, sei er hoch oder niedrig, die Befürchtung, die Arbeit, mit der er beschäftigt war, würde durch amerikanischen Widerstand zunichte gemacht werden."[82]

Bei der Wichtigkeit dieser Streitigkeiten erscheint es erforderlich, ihrer Darstellung eine eingehende Würdigung der Einflüsse voranzuschicken, die zu der Wendung der amerikanischen Politik gegen Großbritannien beitrugen.

Was zunächst die Neigungen und Sympathien der amerikanischen Staatsmänner angeht, so ergibt sich, wie oben bereits ausgeführt worden ist, aus den Äußerungen des Präsidenten Wilson zu Kriegsbeginn, "daß er mehr mit den Alliierten als mit den Zentralmächten sympathisierte".[83] Der ihn völlig beherrschende Gedanke, die Vermittlerrolle zwischen den Kriegführenden zu übernehmen, veranlaßte ihn jedoch, den Anhängern der Zentralmächte entgegenzukommen. Nach den Berichten des englischen Botschafters war die Lage folgende: "Die Geschlossenheit, Energie und Geschicklichkeit der mit den Zentralmächten sympathisierenden Amerikaner teilte die amerikanische Gesellschaft tiefer als jemals seit einem halben Jahrhundert. Dieser Teil der amerikanischen Nation wurde zwar an Zahl von den mit Großbritannien Sympathisierenden weit übertroffen, war aber nichtsdestoweniger mächtig genug, Wahlen zu entscheiden, den Kongreß zu beeinflussen und Unruhen zu verursachen. Selbst ein so kühler Kopf wie Senator Root hielt die deutsche Partei für fähig, das Land in bürgerkriegsähnliche Zustände zu stürzen. Wenn aber diese Partei nicht die Vermittlung des Präsidenten unterstützte oder wenigstens in sie einwilligte, war jeder Versuch dazu für ihn vergeblich. Gerade in den letzten Monaten des Jahres verlangte die deutsche Partei beharrlich einen sichtbaren und greifbaren Beweis der Unparteilichkeit von dem Präsidenten. Die Annahme, daß Präsident Wilson streitsüchtigen und zänkischen Noten an die englische Regierung seine Genehmigung gab,[84] um sich die deutschen Wahlstimmen zu sichern,

würde unfair sein, aber es ist schwer einzusehen, wie er die deutsche Partei auf seine Seite hätte bringen können, ohne offen die amerikanische Mißbilligung der dem neutralen Handel von einem Kriegführenden auferlegten Beschränkungen zu erklären. Das Geschrei dieser Partei war daher neben vielen anderen ein Einfluß, der den Präsidenten in den Streit mit Großbritannien hineinzwang."[85]

"Man muß außerdem berücksichtigen, daß Oberst House, der Sondergesandte des Präsidenten für Europa, angewiesen war, den Entente- und Zentralmächten eine als Freiheit der Meere bekannte Doktrin dringend anzuempfehlen. Der Sinn dieser Doktrin hat in jedem Jahrhundert geschwankt. Sie ist in der Tat mehr ein volkstümlicher Aufschrei der Entrüstung über irgendeine Übung der Kriegführenden als ein Rechtsgrundsatz im eigentlichen Sinn. Der ihr von Oberst House beizulegende Sinn war jedoch, daß beide Teile der Kriegführenden versprechen sollten, neutrale Schiffe und Ladungen praktisch von der prisenrechtlichen Aufbringung auszunehmen und diese Zusicherung auch in die Friedensregelung aufzunehmen. Ein unmittelbarer Streit mit der britischen Regierung war zwar nicht eine notwendige Folge dieser Politik des Präsidenten, es war jedoch für ihn fast unmöglich, allem was zur Verschärfung des Wirtschaftsfeldzuges gegen Deutschland geschah, zuzustimmen und dann später, ohne Warnung auf Annahme seiner weitreichenden und umstürzenden Pläne seitens der kriegführenden Mächte zu dringen. Sein Entschluß, den neutralen Handel von nahezu allen ihm jemals auferlegten Beschränkungen zu befreien, ließ deshalb eine einleitende Opposition gegen die bestehende Praxis vorhersehen, möglicherweise nicht gerade die schließlich angenommene Art der Opposition, aber jedenfalls Opposition."[86]

Wenn so die Pläne des Präsidenten ihn in einen Streit mit Großbritannien hineinsteuerten, so führten die von dem Staatssekretär Bryan verfolgten Ziele auf einem noch direkteren Wege dahin. "Mr. Bryan war ein Mann geringer Belesenheit und Erziehung, der sich durch Beherrschung der Sprache der Bibel zu einem guten Volksredner ausgebildet hatte und soviel von ihrem Text beherrschte, daß er niemals um ein Zitat aus den Psalmen, den Propheten und der Offenbarung verlegen war. Die Doktrin, zu der sich Mr. Bryan bekannte, war Weltfriede und Nächstenliebe und es unterliegt keinem Zweifel, daß er Krieg, Blutvergießen und Gewalt ehrlich verabscheute. In allem was jedoch politische Manöver betraf, war Mr. Bryan der verschlagenste Mensch. Es war ihm klar, daß die Masse der amerikanischen Nation mit den Alliierten sympathisierte, und daß diese Sympathie seiner Volkstümlichkeit schadete, die er durch seine Behauptung erlangt hatte, alle Kriegsparteien seien gleich tadelnswert. Um dieses parteiische Gefühl zu bekämpfen, tat Mr. Bryan fortgesetzt seiner eigenen Vernunft und der klaren Logik der Tatsachen Gewalt an und versuchte in jeder aufkommenden Streitfrage den Tadel auf beide Seiten gleich zu verteilen. Dabei war es im allgemeinen für ihn vorteilhaft, den Nachdruck auf alle die Fragen zu legen, in denen seiner Meinung nach die Alliierten zu tadeln waren, denn die amerikanische Sympathie für die Alliierten hielt er für sehr gefährlich für seinen Ruf."[87]

Diese Einstellung wurde wahrscheinlich durch seine Abneigung gegen den britischen Botschafter noch verstärkt, denn dieser widerlegte in den Unterredungen mit dem Staatssekretär häufig dessen gefühlvolle Ansprachen mit den Tatsachen des Vertragsrechts und der Geschichte. "Das muß sehr erbitternd für den nur an Beifall gewöhnten Mr. Bryan gewesen sein, und man darf deshalb wohl annehmen, daß der in seiner Eitelkeit Verletzte empfindlich wurde und im gleichen Verhältnis Gründe und Argumente zu entdecken suchte, die jedem von Sir Cecil vorgebrachten Fall nachteilig waren."[88]

"Es war deshalb für die Alliierten ein Glück, daß der einzige Streit zwischen ihren Regierungen und derjenigen der Vereinigten Staaten sich darum drehte, ob Großbritannien das Völkerrecht einhielt oder nicht. Hier für hatte der Präsident wenig Interesse und Mr. Bryan fehlte die Sachkenntnis. Die Folge war, daß diese Angelegenheiten dem Rechtsberater des Staatsdepartements, Mr. Lansing, überlassen wurden, der sehr viel weniger als der Präsident und Mr. Bryan mit politischen Manövern

beschäftigt war. Wie alle hohen Beamten des Staatsdepartements war er sehr ehrerbietig gegenüber Kongreßmitgliedern und Senatoren, aber er hatte sein Ansehen mehr seinem Beruf als der Politik zu verdanken, und war mehr an der rechtlichen Seite als an politischen Manövern interessiert."[89] "In seiner Eigenschaft als Privatmann sympathisierte Mr. Lansing mit den Alliierten und wünschte nicht, daß sich ein Streit mit ihnen zu einem politischen Zank entwickelte. Seine Energie und seine scharfsinnige Beweisführung plagten sicherlich die alliierten Minister sehr, aber es steht heute fest, daß er ein kluger und versöhnlicher Mann war und nicht nur ein bloß für einen Mandanten plädierender Anwalt, wie man damals oft annahm."[90]

Der unmittelbare Anlaß der Streitigkeiten mit Großbritannien war die Rückwirkung des Krieges auf den amerikanischen Außenhandel, der im ersten Kriegsjahr beträchtlich zurückging. Am meisten wurde dadurch die Baumwollausfuhr betroffen. Wenn auch für deren Rückgang in Wahrheit nicht der Krieg, sondern ein schon vorher bestehendes Überangebot auf dem Weltmarkt verantwortlich war, so schob doch die Bevölkerung der Südstaaten die Schuld an der Baumwolldepression auf die Tätigkeit der britischen Flotte und kritisierte diese in Presse und Kongreß auf das schärfste. Die Bevölkerung der Kupferstaaten hatte ebenfalls zu leiden, denn das Gesamteinkommen aus Kupfer und Kupfererzeugnissen war stark gesunken. Dagegen war die Ausfuhr an Weizen und überhaupt an allen zur Herstellung von Brot dienenden Stoffen um 107 Millionen Dollar gestiegen. Gleichwohl waren sogar die Getreidefarmer den englischen Seekriegsmaßnahmen gegenüber mißtrauisch. "Man konnte zwar allerlei zur Verteidigung unserer Abkommen mit den Neutralen sagen, aber nichts konnte verschleiern, daß sie tatsächlich die alten Unterscheidungen zwischen bedingtem und unbedingtem Banngut aufhoben, indem sie eine gleiche Schranke gegen beide erhoben. Die amerikanischen Farmer und Viehzüchter und deren Vertreter im amerikanischen Kongreß standen naturgemäß einer Politik, die Lebensmittel den anderen Klassen des Bannguts gleichstellte, außerordentlich kritisch gegenüber."[91]

Andererseits hatten die Munitionsfabriken und die chemischen Industrien ihren Absatz vergrößert. Aber gerade diese Gewinne riefen bei der übrigen unter den Kriegsfolgen leidenden Bevölkerung die größte Entrüstung hervor. Drei Gesetzentwürfe über das Verbot der Ausfuhr von Waffen und Munition wurden im Kongreß eingebracht und die Vorstellungen des englischen Botschafters, daß durch diese Verbote die besser gerüsteten Zentralmächte begünstigt würden, machten nur geringen Eindruck. Große Teile der amerikanischen Nation waren für Durchführung der Gesetzentwürfe, "aus der ehrlichen Empörung heraus, daß menschliches Leiden zu einer Quelle von Handelsgewinnen gemacht wurde und ihre eigenen Landsleute die Gewinner waren".[92]

Diesen Beschwerden vieler Gruppen der amerikanischen Gesellschaft konnte Großbritannien nur Rechtsargumente entgegenstellen. "Wir konnten zeigen, und zweifellos bewies es Sir Cecil Spring-Rice unermüdlich, daß unsere Handelsabkommen mit neutralen Ländern in politische Verträge umgewandelte amerikanische Auslegungen des Völkerrechts waren. Wir konnten deshalb mit Recht den Anspruch erheben, daß wir im Grunde im Interesse des neutralen Handels verhandelt hatten, da die Verhandlungen die schnelle Unterscheidung zwischen Banngutladungen, die wir rechtmäßig beschlagnahmen konnten und solchen Ladungen, die durch unsere Überwachungsstreitkräfte frei durchgelassen werden konnten, bezweckten. Diese Rechtfertigungen waren jedoch für die Handelsmagnaten, deren Jahreseinnahmen gefallen waren, wenig tröstlich."[93]

Gleichwohl verdient festgestellt zu werden, daß das Verfahren des britischen Banngutausschusses, neutrale Schiffe auf Grund eines allgemeinen Verdachts zurückzuhalten, von den Amerikanern selbst im Bürgerkrieg zuerst angewendet worden ist. Damals erhielten die vor den Bermuden und Bahamainseln kreuzenden amerikanischen Streitkräfte die Anweisung, alle Schiffe, die als Blockadebrecher oder als Zubringer von Banngut verdächtig waren, zu überwachen. Die Namen der verdächtigen Schiffe waren in einer ihnen zugleich mit der Weisung übergebenen Liste zusammengestellt. Die amerikanischen Kommandanten legten diese Anweisung als einen Befehl

aus, jedes auf der Liste stehende Schiff aufzubringen. "Es würde überflüssig sein, die Analogie dieser Schiffslisten und ihrer Geschichte mit der Liste der verdächtigen Firmen in der Banngutabteilung zu vertiefen. In beiden Fällen hatten die für das Abfangen von Banngut zuständigen Behörden eine Gesamtheit von Tatsachen vor sich, die einen starken Verdacht rechtfertigte, aber die keinen Beweis für den wirklichen Zweck jeder einzelnen Reise erbrachte. Die Analogie endet hier jedoch noch nicht, denn die Seeoffiziere der Union handelten auf ihren Verdacht hin ebenso wie der Banngutausschuß auf den seinigen, und die vorgesetzten Behörden rechtfertigten sie mit genau denselben Argumenten, die das Außenamt zur Verteidigung seines Verfahrens vorbrachte."[94]

Das ergibt sich z. B. klar aus der diplomatischen Korrespondenz anläßlich der am 1. 2. 1862 erfolgten Aufbringung des englischen nach Matamoros bestimmten Handelsschiffes Labuan. Dennoch "kann es nicht zweifelhaft sein, daß im Dezember 1914 das Verfahren viel lästiger war als ein halbes Jahrhundert früher. Die Seeoffiziere der Union handelten damals sozusagen gegen eine geschlossene Gruppe von Blockadebrechern, unsere Behörden überwachten und beaufsichtigten einen ständigen Verkehrsstrom zwischen zwei Kontinenten".[95] Es war deshalb unvermeidlich, daß auf bloßen allgemeinen Verdacht hin ein neutrales Handelsschiff von dem Banngutausschuß längere Zeit zu Unrecht zurückgehalten wurde, wodurch Reedern und Ladungsbeteiligten ungeheuere Schäden entstanden. "Unsere Behörden bestritten niemals, ja sie erklärten es sogar wiederholt, daß jedem Exporteur oder Reeder, der beweisen konnte, daß sein Eigentum rechtswidrig zurückgehalten sei, Schadenersatz gezahlt würde. Diese Erklärung konnte jedoch nach den Umständen die Geschädigten nicht befriedigen, die als Ausgleich für den erlittenen unmittelbaren Verlust ein Versprechen erhielten, das von dem Ausgang eines, in einem fremden Lande zu führenden Rechtsstreits abhängig war. Keine fremde Regierung, am wenigsten die amerikanische, konnte diese Versprechungen als eine befriedigende Entschädigung betrachten."[96]

"Eine unparteiische Prüfung der Umstände führt deshalb zu einer Milderung der bitteren Urteile, die so viele Engländer über Präsident Wilson und seine Verwaltung gefällt haben. Es ist richtig, daß der Präsident und seine Ratgeber mit uns einen Streit zur Verteidigung von Handelsinteressen begannen, aber es ist ebenso richtig, daß sie die erwählten Beauftragten einer über Störungen erregten Nation waren, die ein auf das Erwerbsleben eingestelltes Volk, dessen Handel ungewöhnlichen Beschränkungen unterworfen worden ist, besonders treffen. Keine aus öffentlichen Wahlen hervorgegangene Regierung kann Besorgnisse außer acht lassen, die so weithin gefühlt wurden und so viele politische Erschütterungen hervorbringen konnten. Aber waren die von dem Präsidenten Wilson verteidigten Interessen so schwer verletzt, daß er zu einem offenen Streit mit einem Staat berechtigt war,[97] der nach seinem eigenen Eingeständnis für jeden politischen Grundsatz kämpfte, den er heilig hielt? Das war eine Frage, die nur er und seine Berater zu entscheiden berechtigt waren."[98] Man wird annehmen dürfen, daß die ihnen zu Gebote stehenden umfangreichen "Instrumente zur Messung des Drucks der öffentlichen Meinung feiner und genauer waren als die eines fremden Botschafters".[99]

"Schließlich muß man sich daran erinnern, daß Präsident Wilson von dem Augenblick an, in dem er die Unvermeidbarkeit eines offenen Streits erkannte, entschlossen war, er solle harmlos bleiben. Er war immer so behutsam, daß viele seiner Absichten nur durch Schlußfolgerungen zu ahnen sind, aber über seine Entschlossenheit, daß der angloamerikanische Streit niemals etwas Gefährlicheres würde als ein Austausch von Argumenten, kann wenig Zweifel bestehen. Das läßt sich aus Dokumenten, die später geprüft werden, beinahe beweisen."[100]



b) Die Weigerung der Vereinigten Staaten, mit anderen Neutralen zusammenzugehen

"Es ist merkwürdig und für den Geschichtsschreiber bedeutsam, daß die amerikanische Regierung von Anbeginn an eine Eigentümlichkeit offenbarte, die für uns ein großer Schutz war: den Entschluß, allein zu handeln. Der erste Hinweis hierauf wurde sehr früh und unter den folgenden Umständen gegeben: Als die Oktober-*Order in Council* herauskam, erfaßte Sir Cecil Spring-Rice sogleich, daß sie den Streit nicht gemildert hatte. Der Kongreß würde sich in kritischer, ärgerlicher Stimmung versammeln und das Staatsdepartement könnte infolgedessen entscheiden, der volkstümlichste Kurs würde die Behinderung der Verhandlungen sein, die Großbritannien mit den Randneutralen zu führen beabsichtigte. Zweifellos wäre es dazu in der Lage gewesen, denn wenn irgend etwas sicher ist, so ist es das, daß ein bloßes Geflüster der amerikanischen Gesandten in Europa die neutralen Regierungen sehr steif und schwierig gemacht hätte. In Erkenntnis dieser Gefahr, beschloß der britische Botschafter sogleich, sie zu sondieren:

> Ich betonte ausdrücklich, schrieb er, daß es den Vereinigten Staaten unbenommen sei, sich ihre völkerrechtlichen Rechte vorzubehalten, daß sie aber, wenn sie weitergingen und einen förmlichen Protest gegen die Proklamation erhöben, es Seiner Majestät Regierung unmöglich machen würden, mit den neutralen Regierungen Abkommen zu schließen.

Der Botschafter wiederholte das mit noch größerer Eindringlichkeit in einem persönlichen Brief an den Präsidenten."[101]

Daß die von dem Botschafter vorausgeahnte Gefahr wirklich bestand, ergibt sich daraus, daß sein Schritt mit zwei Anfragen neutraler Regierungen über ein gemeinsames Vorgehen der Neutralen zusammenfiel, und zwar einer Anfrage der skandinavischen Staaten wegen der britischen Nordseeproklamation und einer Anfrage Venezuelas wegen Einberufung eines Kongresses zur Erklärung der Rechte der Neutralen. Beiden Anfragen wurde nicht stattgegeben, "und als ob man die Absicht allein zu handeln noch scharfer hätte betonen wollen, wurde der amerikanische Botschafter in London scharf gerügt, weil er einige technische Fragen über Beschlagnahme von Banngut mit den skandinavischen Gesandten in London diskutiert hatte".[102]

"Es würde natürlich eine Annahme sein, zu der niemand berechtigt wäre, wollte man sagen, daß die amerikanischen Regierungsstellen, mit diesen Möglichkeiten einer Wahl vor sich, ihre Entscheidung auf Grund einer feststehenden Politik, allein zu handeln, trafen. Wir wissen nicht, ob die Antworten auf diese Vorschläge von dem Präsidenten auf eigene Verantwortung oder vom Präsidenten und Staatssekretär nach gemeinsamer Beratung oder von dem ganzen amerikanischen Kabinett gegeben wurden. Es kann lediglich gesagt werden, daß die Antworten so schnell gegeben wurden, daß eine Kabinettsberatung darüber unwahrscheinlich erscheint. Die Bedeutsamkeit der Entscheidung ist jedoch unabhängig von der Wichtigkeit, die der Präsident und seine Ratgeber ihr damals beimaßen. Sie mögen die Entscheidung bloß für einen Vorfall der täglichen Geschäfte des Staatsdepartements gehalten haben. Wenn sie sie so ansahen, dann ist sie für einen ausländischen Bearbeiter amerikanischer Staatspapiere besonders wichtig, da sie zeigt, wie leicht ein für nebensächlich gehaltener Vorfall amerikanische Staatsmänner zu ihrem traditionellen Verhalten, keine Bindungen mit fremden Mächten einzugehen, veranlassen wird. Das Staatsdepartement wich in der Folgezeit niemals von der einmal eingeschlagenen Linie ab. Alle Vorschläge zur Bildung eines neutralen Bundes, die später an Washington ventiliert wurden, waren Vorschläge zur Vermittlung zwischen den Kriegführenden, - ihre Vermengung mit streitigen Fragen des Banngut- und Neutralitätsrechts wurde niemals gestattet."[103]

Dadurch wurde der Streit auf Großbritannien und die Vereinigten Staaten begrenzt, denn die englischerseits zuweilen erfolgte Beiziehung der französischen Regierung war im Grunde nur von

formaler Bedeutung. Diese Begrenzung hatte den Nachteil, daß die besonderen zwischen beiden Nationen bestehenden Gegensätze zu seiner Verschärfung beitrugen, was sich insbesondere in den sich häufenden Anklagen und Gegenanklagen in den gewechselten Noten auswirkte. Andererseits war die Isolierung des Streits ein Vorteil. "Ein Zwist zwischen den Vereinigten Staaten und Großbritannien ist ein Zwist, den das Nationalgefühl notwendigerweise mindern wird, - und dieser mildernde und lindernde Einfluß - den kein Staatspapier analysiert und der sich gleichwohl ständig zeigt - war die wirkliche Erklärung dafür, warum ein Streit, der so gefährlich zu sein und so viel Zündstoff zu enthalten schien, niemals die praktische Handhabung der Blockade behinderte, warum die Streitigkeit tatsächlich ein rotes Licht, ein Warnungssignal, aber niemals ein Hindernis war. Bei allen folgenden Erörterungen muß deshalb davon ausgegangen werden, daß eine Analyse oder eine historische Überschau des langen Streites zwischen der amerikanischen und britischen Regierung notwendigerweise unvollkommen ist, weil dieser mildernde und lindernde Einfluß niemals analysiert werden kann."[104]



c) Die erste Protestnote und die ersten Verhandlungen über ein Kompromiß

Die im Oktober erfolgte Anhaltung von drei mit amerikanischem Öl nach Kopenhagen bestimmten Dampfern bildete den Anlaß zu dem ersten amerikanischen Angriff auf das britische Kontrollverfahren. In einer Note vom 8. November erklärte das Staatsdepartement, der Ablader von Banngutwaren sei nur dafür verantwortlich, daß sie in einem neutralen Hafen ausgeladen würden.

> "Die Behandlung solcher Güter nach ihrer Auslieferung an den Empfänger im neutralen Staat ist eine zwischen der die Ladung untersuchenden kriegführenden Regierung und der betreffenden neutralen Regierung zu regelnde Angelegenheit, deretwegen der *bona fide*-Ablader nicht leiden sollte."[105]

Außerdem sei eine Beschlagnahme nur auf Grund von Beweisen, die bei der Untersuchung der Schiffspapiere gesammelt seien, gerechtfertigt.

> "Nach Ansicht dieser Regierung erfordert das Recht der Anhaltung und Durchsuchung, daß die Untersuchung während der Anhaltung auf hoher See vorgenommen wird und daß die Schlußfolgerungen aus der Durchsuchung auf dem Beweis beruhen müssen, der auf dem untersuchten Schiff beigebracht ist und nicht auf Umständen, die aus äußeren Quellen ermittelt werden."[106]

Wenn diese Behauptungen einer gerichtlichen Entscheidung unterbreitet worden wären, so wären sie nur von geringer Bedeutung gewesen. "Ablader und Reeder genießen die für sie von dem stellvertretenden Staatssekretär geforderte Freiheit nicht, denn sie sind offensichtlich verpflichtet, die von einem Kriegführenden gegen ihre Ladungen gesammelten Beweise zu widerlegen oder zu ihnen Stellung zu nehmen. Was die Beweise selbst anlangt, so macht es, falls sie nur gut sind, nichts aus, auf welche Weise sie gesammelt worden sind. Während des Bürgerkrieges legten die amerikanischen Gerichtshöfe in durchaus angemessener Weise großes Gewicht auf die Geschichte der wegen Bannguthandels zurückgehaltenen Schiffe und auf die Geschäfte, mit denen die Beteiligten sich früher befaßt hatten. Die Note war deshalb als politische Darlegung eine ernstere Herausforderung als sie es als rechtliche Darlegung war, denn die verkündete Doktrin hätte in einen allgemeinen Angriff auf die von uns gerade geführten Verhandlungen und die von uns gewünschten Abkommen verwandelt werden können. Der Grundsatz, den wir aufzustellen versuchten, war der, daß an Neutrale adressierte Ladungen drei Prüfungen unterworfen werden sollten: ob die neutrale Regierung die Ausfuhr verboten hatte, ob etwas Verdächtiges über die Beteiligten bekannt war und ob besondere Garantien auf Verlangen gegeben wurden. Die amerikanische Note griff diese ganze

Praxis an. Es schien außerdem so, als ob die Regierungsstellen der Herausforderung Nachdruck zu geben wünschten, denn sie verboten gleichzeitig ihren Zollbeamten, Auskünfte über Schiffsmanifeste früher als dreißig Tage nach Abfahrt zu geben."[107]

Eigenartigerweise schlugen die Vereinigten Staaten nur zehn Tage nach dieser Note ein mit dieser in diametralem Widerspruch stehendes Arrangement vor, das leicht zu einem allgemeinen Banngutabkommen hätte ausgeweitet werden können. Auf Drängen der um Rohstoffzufuhren besorgten amerikanischen Textil- und Gummiindustrien regte die amerikanische Botschaft an, allen Firmen, die Garantien für den Inlandsverbrauch geben würden, Ausfuhrlizenzen für Wolle, Jute, Gummi und einige andere Waren zu gewähren. Die Vereinigten Staaten sollten die Firmen empfehlen und Auskünfte über die Durchführung der Garantien erteilen. Das Arrangement sollte durch ein anderes über die Regelung der Kupfer- und Ölausfuhren ergänzt werden. Dieser Vorschlag bedeutete dem Wesen nach einen Widerruf der Note. Das Außenamt beantwortete ihn sehr entgegenkommend. Es verlangte von den Vereinigten Staaten nicht etwa eine mengenmäßige Begrenzung der Verschiffungen von Kupfer und anderen Banngutwaren an die europäischen Neutralen oder den Ausschluß verdächtiger Firmen, sondern nur ihren Beistand bei der Entdeckung betrügerischer Manifeste und versteckter Kupfer- und Gummiladungen. Gleichwohl wäre das Arrangement für uns vorteilhaft gewesen, wenn uns sein Abschluß ermächtigt hätte, amerikanische Ladungen einigen der damals angewandten Prüfungen zu unterwerfen. Zu seinem Abschluß kam es indessen nicht, denn als die Entwürfe dem Staatsdepartement unterbreitet wurden, erklärte Lansing dem englischen Botschafter, das Staatsdepartement, das durch den bevorstehenden Zusammentritt des Kongresses beunruhigt war, habe keine Hoffnung mehr auf eine Einigung. Statt dessen wurde wieder der Standpunkt der Note vom 8. November vertreten und dem Botschafter mitgeteilt, daß die Vereinigten Staaten das englische System der Schiffszurückhaltungen nicht dulden könnten und an der Regel festhielten, daß Gegenstände zweifelhaften Gebrauchs nur der Beschlagnahme unterworfen seien, falls der Beweis ihrer Bestimmung für die Land- oder Seestreitkräfte eines Kriegführenden erbracht werde. Der Botschafter berichtete deshalb:

> "Diese Doktrin wird niemals von den Vereinigten Staaten aufgegeben werden, und wenn der Handel mit Neutralen auf Grund der Vermutung angehalten wird, er werde die Bevölkerung Deutschlands erreichen, so können wir uns einer ernsten Krisis unserer Beziehungen mit diesem Lande gegenübersehen."[108]

Trotz dieser Ablehnung der englischen Wünsche hofften die Vereinigten Staaten, England werde durch Aufhebung der Ausfuhrbeschränkungen auf Gummi und Jute das Abkommen wenigstens teilweise abschließen. "Das Außenamt antwortete jedoch, daß die Vereinbarung über britische Ausfuhren untrennbar mit dem Übereinkommen über amerikanisches Kupfer verbunden sei. Da die amerikanischen Regierungsstellen es ablehnten, irgendeine Kontrolle über ihre Banngutausfuhren auszuüben, so erhob das britische Außenamt den Anspruch, daß unsere Seestreitkräfte und Regierungsstellen die Rechte der Kriegführenden ohne Lockerung wahrnehmen würden."[109]

Das Verhalten des Präsidenten und seiner Ratgeber macht die unsererseits gegen sie erhobenen Beschuldigungen verständlich. "Nachdem sie wiederholt ihre Sympathie mit unserer Sache bekundet hatten, wählte der Präsident und seine Regierung unter allen kriegführenden Mächten gerade die britische Regierung zum Gegenstand seines Tadels; nachdem sie ausdrücklich erklärt hatten, sie sähen die Londoner Deklaration als ein aufgehobenes Abkommen an, führten sie deren zweifelhafteste Regeln heimlich wieder in den Streit ein; schließlich weigerten sie sich, ein von ihnen selbst vorgeschlagenes allgemeines Arrangement zu erwägen. Es ist nicht überraschend, daß Sir Eyre Crowe fast zweifelte, ob das Staatsdepartement ehrenhaft handele. Gegenüber dieser Auffassung muß daran erinnert werden, daß Sir Cecil Spring-Rice, der die Beweggründe am besten beurteilen konnte, niemals erklärte, dieses widerspruchsvolle Verhalten und das Umstoßen der einmal getroffenen Entscheidung sei die Folge eines doppelten Spiels. Er änderte niemals seine

Meinung, daß die amerikanische Verwaltung freundlich gesinnt sei und führte ihre schlimmsten Ungereimtheiten auf berufsmäßige Unfähigkeit und Furcht vor dem Kongreß zurück.

> Der Zustand im Staatsdepartement ist chaotisch, da der Staatssekretär keine Kontrolle auszuüben und auch kein Interesse an technischen Fragen zu haben scheint. Letztere sind in den Händen verschiedener Stellen, über deren Verfahren der Staatssekretär und sogar der Berater nichts wissen. Überdies sind sie Politiker, deren Interessen sich auf den Kongreß und die Neuwahl konzentrieren."[110]



d) Die amerikanische Volksstimmung

Die Beratungen des Kongresses zeigten, daß der Druck der deutschfreundlichen Kreise weit geringer war als es die Regierung erwartet hatte. Zwar war der Kongreß mit zahlreichen Petitionen der betroffenen Wirtschaftskreise überschwemmt worden, es fand jedoch niemals eine Generaldebatte darüber statt. Die englandunfreundlich gesinnten Elemente konzentrierten vielmehr ihr Hauptinteresse auf die Gesetzentwürfe über das Verbot der Waffenausfuhr, ohne doch deren Beratung durchsetzen zu können. Auch der vom Präsidenten selbst unterstützte Gesetzentwurf über den Ankauf der in den amerikanischen Häfen liegenden deutschen Handelsschiffe wurde vertagt. Die dagegen von Senator Lodge vorgebrachten entscheidenden Argumente entsprachen im wesentlichen den britischen Einwendungen, "daß die Briten ein unzweifelhaftes Recht auf Wegnahme der erworbenen Schiffe haben würden, und daß selbst im Falle der Nichtausübung dieses Rechts es eine leichtsinnige Herausforderung sein würde, im Staatseigentum stehende Schiffe mit Banngut zu beladen und in die Kriegszone zu senden, in der sie der Aufbringung durch einen Kriegführenden unterliegen würden".[111] Sogar die Senatsdebatte über die Petitionen der Kupferinteressenten, die am schwersten durch die britischen Maßnahmen betroffen worden waren, verlief ohne scharfe Ausfälle gegen England. Der Wortführer der Petenten, Senator Walsh aus Montana erkannte an, daß die britischen *Orders in Council* der amerikanischen Praxis im Bürgerkrieg entsprächen.

Dieselbe Mäßigung zeigte sich im Kongreß und der öffentlichen Meinung auch bei der Behandlung zweier während dieser kritischen Kongreßtagung sehr geschickt ins Werk gesetzten Unternehmungen, welche die Volksstimmung gegen England aufreizen und den Streit um die Londoner Deklaration wieder anfachen sollten.

Während der ersten Wochen der Tagung lief der Dampfer *Wilhelmina* mit einer für eine amerikanische Firma in Hamburg bestimmten Ladung Getreide und anderer Lebensmittel aus den Vereinigten Staaten aus.

"Augenscheinlich war das Experiment gut vorbereitet: Hamburg ist ein so ausgesprochener Handelshafen, daß die Forts an der Mündung des Flusses es nicht zu einer Marine- oder Heeresbasis machen. Die Lebensmittelladung der *Wilhelmina* unterlag deshalb nicht der Beschlagnahme als Banngut, falls sie an die Zivilbevölkerung verteilt wurde. Große Handelsinteressen waren mit dem Ergebnis verknüpft, denn überall im Lande erkannten die Getreidemakler, daß der Ausgang der Angelegenheit entscheidend dafür sein würde, ob amerikanisches Getreide und Lebensmittel während des Krieges nach Deutschland versandt werden könnten. Unsere Gewährsmänner berichteten uns, daß große Vorräte in New York und Buffalo *pendente lite* zurückgehalten würden. Nichtsdestoweniger wären die Leiter dieses Unternehmens gut beraten gewesen, wenn sie es früher versucht hätten, denn als sie es versuchten, wurden die Rechtsfragen verwirrt. Als die *Wilhelmina* Falmouth erreichte und dort mit Beschlag belegt wurde (9. Februar), hatte die deutsche Regierung ihre erste Verordnung zur Kontrolle und Verteilung von Getreide und Mehl erlassen. Diese

Verordnung machte tatsächlich alles nach Deutschland adressiertes Getreide zu Banngut, denn es verwandelte alle Inhaber und Empfänger von Getreidevorräten in staatliche Agenten.[112] Es ist wahr, daß der deutsche Bundesrat hastig aus Amerika eingeführtes Getreide von der Anwendung des Gesetzes ausnahm, aber die den Lokalbehörden übertragenen Befugnisse waren so groß und die ihnen gegebenen Weisungen so umfassend, daß zum mindesten eine gewichtige Vermutung dafür bestand, daß nach Hamburg gesandte Getreideladungen tatsächlich an den Staat adressiert waren, denn Hamburg war ein durch seinen eigenen Senat regierter souveräner Staat. Die richtige Definition eines befestigten Platzes war überdies nach der deutschen Beschießung von W[h]itby und Scarborough sehr zweifelhaft geworden. Schließlich war es, wenn wir auch keine genauen Nachrichten hatten, fast sicher, daß die Hamburger Garnison seit Kriegsbeginn durch reguläre Truppen und Ausbildungslager erheblich verstärkt worden war."[113]

Diese in den veröffentlichten Staatspapieren dem englischen und amerikanischen Volk unterbreiteten zweifelhaften Rechtsfragen erscheinen jedoch heute von geringerem Interesse als die politischen Hintergründe des Falles. Die britische Botschaft in Washington war von Anbeginn an überzeugt, daß es sich hier nicht um ein reguläres Handelsgeschäft, sondern um ein von einer politischen Partei finanziertes Unternehmen handelte. Während der britische Gewährsmann den Verdacht äußerte, die Hintermänner des Befrachters, der Firma Messrs. Green in St. Louis, seien in der Annhäuser Buschbrauerei zu suchen, war Sir Cecil Spring-Rice der festen Meinung, Dr. Dernburg habe die Sache arrangiert. "Obgleich das Staatsdepartement es für richtig hielt, in einer amtlichen Note den Rechtsstandpunkt der Eigentümer zu vertreten, stand es dem ganzen Geschäft ebenso mißtrauisch wie unsere Behörden gegenüber. Es leitete eine Untersuchung ein, über die es uns *privatim* unterrichtete. Es überzeugte sich davon, daß Messrs. Green nur die Strohmänner und Agenten einer zum Zweck der Finanzierung der *Wilhelmina* und ihrer Ladung gebildeten Gesellschaft seien. Die Leiter dieser Gesellschaft konnten nicht entdeckt werden, aber die ermittelten Tatsachen verstärkten den Verdacht, daß Dr. Dernburg das Unternehmen organisiert hatte. Wer auch immer die Organisatoren gewesen sein mögen, so scheint jedenfalls ziemlich sicher zu sein, daß sie auf eine starke Unterstützung durch den Kongreß rechneten. Denn während die Angelegenheit erörtert wurde, begann eine von Mr. Stone geführte Gruppe von Senatoren auf die Regierung einen Druck auszuüben, Mr. Stone traf Vorbereitungen, einen von ihm an Mr. Bryan geschriebenen Brief zu veröffentlichen, in dem er versicherte, daß die amerikanische Regierung beide Gruppen der Kriegführenden nicht unparteiisch behandelte. Sir Cecil Spring-Rice war überzeugt, daß diese ziemlich prahlerische Veröffentlichung des Stone-Briefes ein Teil eines allgemeinen Manövers sei.

Binnen kurzem wurde es jedoch offenbar, daß diese sorgfältig vorbereitete Aufreizung des Kongresses fehlgeschlagen war. Die Streitfrage wurde in beiden Häusern mit derselben Mäßigung diskutiert, wie die Banngutfrage einige Zeit vorher diskutiert worden war. Nichts Aufreizenderes wurde gesagt, als daß die britische Regierung zur Entschädigung der Eigentümer verpflichtet sei. Nachdem er lange genug gewartet hatte, um sich über das Ergebnis zu vergewissern, verlor Mr. Bryan das Interesse an der Sache und das Staatsdepartement ging sogar so weit, ein Versprechen abzugeben, daß der Fall sich nicht wiederholen würde. Auch die geheimnisvollen Eigentümer erkannten den Fehlschlag an und erklärten sich plötzlich mit der Feststellung des Preises für die Ladung durch Schiedsspruch einverstanden."[114]

Das zweite Manöver war sogar noch gefährlicher als das erste, weil es eng mit dem von der Regierung unterstützten Schiffsankaufsgesetzentwurf verbunden war, der eine Staatshandelsflotte durch Ankauf der deutschen und österreichischen Zufluchtsschiffe schaffen sollte. Nach dem Recht der Londoner Deklaration hätten die Kriegführenden einen Flaggenwechsel nicht anerkennen brauchen, während die Entscheidung nach dem älteren Admiralitätsrecht zweifelhaft gewesen wäre. Weit wichtiger als die reine Rechtsfrage war jedoch die politische. Die Gefahr bestand, daß man eine Aufbringung eines an Amerika verkauften deutschen Schiffes als eine Herausforderung des

Kongresses hinstellen würde. Sir Cecil Spring-Rice empfahl deshalb ein Kompromiß, um einen gegen England gerichteten Ausbruch der öffentlichen Meinung zu verhindern.

Gerade diese Aussicht einer heftigen Reaktion der öffentlichen Meinung in den Vereinigten Staaten auf die Aufbringung eines unter amerikanischer Flagge fahrenden ehemals deutschen Handelsschiffes und die daraus sich ergebende Möglichkeit eines englischen Nachgebens veranlaßte einen amerikanischen Großkapitalisten namens Edward Breitung, dem man übrigens keine Verbindung mit Deutschland nachweisen konnte, zum Ankauf des deutschen Schiffes *Dacia*, das in Galveston mit einer Baumwolladung nach Rotterdam abgefertigt wurde. Die Presse beider Länder bemächtigte sich der Angelegenheit, die in England für so ernst angesehen wurde, daß Sir Edward Grey sie dem Kabinett vorlegte. Das Kabinett sprach sich für eine unnachgiebige Haltung aus, weil sonst ein allgemeiner Flaggenwechsel der in Amerika liegenden Schiffe und die Fortsetzung des deutschen Handels unter amerikanischer Flagge zu befürchten sei. Die englischen Sorgen erwiesen sich jedoch als grundlos. In der Debatte um das Schiffsankaufsgesetz wurde der Fall *Dacia* von den Senatoren Lodge und Root aufgegriffen, die das Unternehmen scharf verurteilten. Das Staatsdepartement ließ deshalb Herrn Breitung fallen und erhob keinen Protest, als die *Dacia* von einem französischen Hilfskreuzer aufgebracht und später vom *Conseil des Prises* eingezogen wurde.

"Das war das Ergebnis der beiden Versuche, den Parteigeist zu entfachen. Jedes Experiment war sorgfältig berechnet und vorbereitet worden. Wenn die vor dem Zusammentritt des Kongresses so heftig diskutierten Fragen der Banngutlisten, der *Orders in Council*, der Behandlung bedingten Bannguts und der Regel der fortgesetzten Reise Fragen gewesen wären, die das Nationalgefühl wirklich bewegt hätten, so ist es unvorstellbar, daß diese Experimente so kläglich gescheitert wären. Obwohl es für jeden Europäer höchst riskant ist, sich eine Meinung über amerikanische Politik zu erlauben, so kann man doch mit ziemlicher Sicherheit feststellen, daß die Parteipolitiker, das Staatsdepartement und sogar unser Botschafter die Stärke des Parteigeistes, der ihnen im Herbst des Jahres soviel Sorge bereitet hatte, überschätzt und die Macht derjenigen Kreise des amerikanischen Volkes zu gering gewertet hatten, die sich durch das Geschrei nicht beeinflussen ließen und entschlossen waren, daß es ihre natürlichen Sympathien nicht erkalten lassen und ihr Gerechtigkeitsgefühl nicht verdrehen sollte. Die *Dacia* und die *Wilhelmina* waren in der Tat Prüfsteine, aber bei der Prüfung bekundeten die Proben die Schwäche und nicht die Stärke der Leidenschaften, zu deren Entzündung sie bestimmt waren."[115]



e) Die amerikanische Note vom 28. Dezember 1914 und die englische Antwort

"Möglicherweise, weil die Schwäche der Parteien, die begierig waren, Streit zwischen Amerika und Großbritannien zu erregen, erst in einem späteren Zeitpunkt der Tagung zutage trat, hielten sich der Präsident und der Staatssekretär für verpflichtet, einen förmlichen Protest einzulegen. Die Note wurde in Whitehall am 28. Dezember übergeben. Ihre Verfasser verstanden es, sie freundlich zu gestalten. Sie glich mehr einer Klage über eine bestehende Praxis als einer Herausforderung, denn sie war ein weit vernünftigeres und gemäßigteres Dokument als die frühere unbeantwortete Note vom 7. November. Ihr wesentliches Vorbringen war, daß Zurückhaltungen und Beschlagnahmen auf bloßen Verdacht hin angeordnet würden, und daß Zweideutigkeiten in der Ausfuhrverbotsliste fremder Staaten nicht einmal die zeitweilige Beschlagnahme einer Ladung rechtfertigten."[116]

"Außerdem lehnte die amerikanische Regierung unsere Behandlung des bedingten Bannguts ab. Sie erklärte, daß, wie es in der Tat auch der Fall war, unter dem bestehenden System nicht zwischen bedingtem und absolutem Banngut unterschieden würde, und daß wir nicht mehr den geringsten Versuch machten, um festzustellen, ob nach Deutschland adressierte Nahrungsmittel für die

bewaffnete Macht des Feindes bestimmt seien oder nicht.

Wie schon gesagt, war die Sprache der Note außerordentlich freundlich. Sie enthielt mehrere zuvorkommende Absätze und schloß mit einer Erinnerung an die traditionelle Freundschaft zwischen den beiden Ländern. Nichtsdestoweniger lehnte sie in gewissem Maße unser ganzes System ab. Sie wandte sich allgemein gegen die Rechtsmäßigkeit sowohl der neutralen Ausfuhrverbote als auch der von den Neutralen gegebenen Zusicherungen über die Aufrechterhaltung der Verbote und der von uns in zweifelhaften Fällen verlangten Garantien, die alle drei ebensosehr Teile unserer Maschinerie zum Auffangen von Banngut waren, wie unsere Kontrollstreitkräfte."[117]

"Es erscheint jedoch wohl begründet, daß die amerikanische Regierung nicht beabsichtigte, uns zu behindern und daß die scharfen Absätze in der Note von untergeordneten Beamten verfaßte Referatsaufzeichnungen waren, die man in die Note ohne jene sorgfältige Überarbeitung aufgenommen hatte, die allein ihre Sprache in Einklang mit den Absichten des Präsidenten und Staatssekretärs gebracht hätte. Sir Cecil Spring-Rice war jedenfalls überzeugt, daß die amerikanische Regierung die Note für ein Manöver und nicht für eine Herausforderung hielt. Seine Urteile, aus denen sich die Stimmung der amerikanischen Regierung besser abschätzen läßt als aus dem bloßen Text einer von so vielen Personen zusammen gestellten Note, sollten der Reihe nach und in seinen eigenen Worten angeführt werden:

> Einige ernste Proteste werden gegen Handlungen erhoben werden müssen, die man den amerikanischen Interessen für abträglich hält. Aber die allgemeine Stimmung innerhalb und außerhalb der Verwaltung ist sympathisch, und begreift allgemein die wahre Natur des Kampfes.
>
> Es besteht hier der Eindruck, daß Sie diese Regierung für unfreundlich halten. Das ist gewiß nicht der Fall, obgleich ihr Verhalten, d. h. ihr amtliches Verhalten das so erscheinen läßt. Sie muß amerikanische Interessen verteidigen und sich für das einsetzen, was sie für amerikanische Rechte hält. Aber sie wünscht sicherlich nicht, unnötige Schwierigkeiten hervorzurufen und England in seinen Selbstverteidigungsmaßnahmen zu hemmen.
>
> Ich wiederhole, daß mit der Tagung des Kongresses unangenehme Fragen auftauchen werden. Schenken Sie jedoch keiner Versicherung Glauben, daß diese Verwaltung eine der Parteien des Krieges begünstigt. Ich bin sicher, sie werden ihr Bestes tun, um die Neutralität aufrechtzuerhalten.

Unseres Botschafters Abschätzungen wurden noch durch zwei Äußerungen des Präsidenten selbst bestätigt. Das war in der Tat das Eigenartige der Lage. Die entschiedensten Herausforderungen und die provozierendsten Dokumente wurden wiederholt von einer Regierung überreicht, die uns möglicherweise freundlicher als irgendeine andere neutrale Regierung in der Welt gegenüberstand. Am 11. November im Verlauf einer ziemlich schwierigen Unterhaltung über Handelsschiffe, die vermutlich im Begriff standen, amerikanische Häfen zu verlassen, um die Handelswege des Atlantiks anzufallen, teilte der Präsident unserem Botschafter mit: neunzig Prozent der Bevölkerung unterstützten die Alliierten. Wenn man sich daran erinnert, daß der Präsident so unendliche Mühe darauf verwandte, daß seine Politik eine bloße Konsequenz, oder praktische Anwendung der öffentlichen Meinung, so wie er sie verstand, sei, so ist seine Behauptung nicht ohne Bedeutung.[118]

Man kann natürlich sagen, daß diese Äußerung des Präsidenten nur eine Zufallsbemerkung war. Aber es scheint ganz unmöglich, die Wichtigkeit des Privatbriefs so zu verkleinern, den er einige Tage vor Übergabe der Protestnote in Whitehall an Sir Cecil Spring-Rice richtete, denn dieser Privatbrief ist tatsächlich ein Eingeständnis, daß der Präsident dem amtlichen Streit wenig

Bedeutung beimaß.

> Ich hoffe und glaube, schrieb er, daß wir diese Angelegenheiten, wenn wir sie in dieser freimütigen und vernünftigen Weise behandeln, ohne ernste und dauernde Verlegenheiten bearbeiten werden. Wenn die Fäden sich verwickeln, so müssen wir sie geduldig entwirren."[119]

"Diese Zusicherungen einer freundlichen Stimmung befriedigten jedoch Sir Edward Grey und Sir Eyre Crowe nicht, die beide entrüstet darüber waren, daß die amerikanische Verwaltung von allen kriegführenden Mächten die britische Regierung als die einzige ausgewählt hatte, die ihren Tadel verdiene, und daß sie einen Streit mit Großbritannien in einem der gefährlichsten Augenblicke der britischen Geschichte begonnen hatte. Denn als die amerikanische Note übergeben wurde, hatten die alliierten Heere in Flandern und Nordfrankreich gerade einen Angriff von beispielloser Heftigkeit und Wut angehalten und waren davon noch vollständig betäubt. Während wir die Antwort verfaßten, erlitten die russischen Heere in Ostpreußen bei den masurischen Seen ein vernichtendes Unglück. Das schien uns ein schlechter Zeitpunkt, um einen unverhüllten Streit mit einem Staat zu eröffnen, der nach des Präsidenten eigenen Worten für jeden Grundsatz focht, den er heilig hielt. Was die Note selbst anging, so waren ihre ernstesten Teile diejenigen, die unsere bevorstehenden Abkommen mit den Neutralen ablehnten, denn wenn die amerikanische Regierung zu ihren Behauptungen stand, daß Verdachtsgründe gegen die Empfänger und Unzulänglichkeiten der neutralen Ausfuhrverbote keine Gründe für die Zurückhaltung von Schiffen und Ladungen waren, dann waren unsere Verhandlungen mit den Neutralen gefährdet. Das Außenamt verlor deshalb keine Zeit, um dieses Verfahren zu rechtfertigen. Ein von Sir Eyre Crowe vorbereitetes Memorandum wurde Mr. Page am 31. Dezember übergeben. In diesem Schriftstück bewies Sir Eyre, daß neutrale Ausfuhrverbote den unschuldigen neutralen Handel in Banngutwaren nicht behinderten, sondern erleichterten, und daß die vorhandenen Schwierigkeiten auf Unvollkommenheiten beruhten, um deren Abstellung wir uns bemühten."[120] "Zum Schluß deutete Sir Eyre Crowe an, ohne es ausdrücklich auszusprechen, daß, falls das vorherrschende System unwirksam gemacht werde, an seine Stelle für den neutralen Handel sehr viel lästigere Verfahren treten würden. Er war in der Tat überzeugt, daß es unnütz sei, den Versuch zu machen, die amerikanische Regierung versöhnlich zu stimmen, solange ihre Protestnoten und Kritiken lediglich Bewegungen in einem Parteispiel waren. Nur wenige Tage vorher hatte er eine nachdrückliche Aufzeichnung zu diesem Zweck verfaßt:

> Man kann sich nicht darauf verlassen, schrieb er, daß das Staatsdepartement, und ich fürchte auch der Präsident, uns anständig behandeln. Sie glauben, es mache sich besser bezahlt, dieses Land in der rechtmäßigen Ausübung seiner Rechte als Kriegführender zu behindern als die rechtswidrigen Praktiken der deutsch-amerikanischen Bannguthändler zu stören, weil sie sich daran gewöhnt haben, daß dieses Land ihnen jedesmal nachgibt, wenn sie ihre behaupteten Schwierigkeiten mit der öffentlichen Meinung ins Treffen führen, während die Deutschen, weil sie die bestechlichen Geldinteressen für sich einfangen und die Waffe des deutsch-irischen Wählers ausspielen, für wert gehalten werden, auf unsere Kosten in jeder Weise versöhnt zu werden. Unter diesen Umständen ist die entschlossene Durchführung unserer unzweifelhaften Rechte vor unseren Prisengerichten der richtige Kurs. Ich bin überzeugt, daß das Staatsdepartement, wie es auch immer toben und drohen mag, die amerikanische Meinung nicht mit sich fortreißen wird, wenn es in einem Augenblick, in dem wir um unser Leben kämpfen, versucht, uns Doktrinen und Theorien aufzunötigen, die seine eigene Regierung immer abgelehnt hat... Wir müssen die Rechte unserer Prisengerichte gegen den Versuch des Staatsdepartements verteidigen, durch diplomatischen Druck eine ihm günstige Beilegung jeden Falles außerhalb der Prisengerichte zu erreichen."[121]

Die endgültige Antwort wurde durch zwei Noten vom 7. Januar und 11. Februar erteilt, die im Außenamt vorbereitet und vor Abgang dem Kronanwalt und der Admiralität vorgelegt worden waren. Sir Eyre Crowes Ansicht, daß wir fest bleiben müßten, wurde im wesentlichen angenommen. Jeder einzelne der amerikanischen Vorwürfe wurde darin sehr sorgfältig widerlegt. Zunächst wurde an Hand der Handelsstatistik nachgewiesen, daß die britische Banngutkontrolle nicht ursächlich für den Rückgang der amerikanischen Ausfuhr sei. Im zweiten Teil der Note wurde die weit bedeutsamere Frage erörtert: "Ob das sorgfältig ausgearbeitete Verfahren zum Abfangen von Banngut durch Untersuchungen im Hafen, Vergleich der Manifeste mit den neutralen Ausfuhrverboten und das Verlangen von Sondergarantien eine zu rechtfertigende Methode der Anwendung des alten Rechts der fortgesetzten Reise sei. Das Außenamt hielt seine Meinung aufrecht, daß dieses Verfahren nichts weiter als eine Anpassung der alten Gewohnheiten an neue Umstände sei."[122]



D. Die Handhabung der ersten Banngutabkommen

a) Die Lücken der Ausfuhrverbote

"In den meisten unserer großen Seekriege war es der britischen Regierung möglich gewesen, Banngut anzuhalten, ohne den Handel scharfen Beschränkungen zu unterwerfen, denn im 17. und 18. Jahrhundert legten die Völkerrechtskenner die anerkannte Doktrin als ein Recht aus, Quartiermeistersvorräte, Artillerie- und Schiffsausrüstungen in die Banngutklauseln der Handelsverträge aufzunehmen. Banngut war so im allgemeinen und auch in den besonderen Verträgen zwischen den großen Seemächten definiert. Seine Anhaltung war also eine Maßnahme mit sehr beschränkten Zwecken, die nur durch Blockaden und Repressalien zu allgemeinen Plänen zur Ausübung wirtschaftlichen Drucks erweitert wurde. In der letzten Woche des Jahres 1914 veröffentlichte die Regierung eine Banngutliste, die dem Wesen nach alle diese alten Schranken beiseitefegte und den begrenzten Plan der Kriegsbefehle der Admiralität in eine sehr viel umfassendere Kriegsmaßnahme umwandelte.

Dieser Fortschritt oder diese Ausweitung war ganz unvermeidlich. Aus den besten Gründen und mit jedem Recht erklärten wir eine große Anzahl der Grundmetalle, Treibstoffe und Nahrungsmittel zum Banngut. Außerdem enthielten drei unserer Abkommen mit den nördlichen Neutralen eine Klausel, in welcher wir ein Recht zur Anhaltung von Halb- und Fertigfabrikaten beanspruchten, wenn sie aus Banngutmaterial bestanden. Im dänischen Abkommen war eine Klausel, in der wir das Recht forderten, abnorme Einfuhren von Banngut anzuhalten, wenn sie heimische Ausfuhren derselben Art freimachten. Da ein beträchtlicher Teil des gewöhnlichen Handels zwischen modernen Staaten in Waren besteht, welche unter die allgemeine Bezeichnung der Halb- und Fertigfabrikate fallen, und da der Wiederausfuhrhandel, welcher bei einer Ausdehnung des nationalen Handels automatisch wächst, eng mit der Verfügung überschüssiger Einfuhren verknüpft ist, so wurde in diesen Abkommen in der Tat ein Recht auf Kontrolle des gewöhnlichen Handelsverkehrs beansprucht und zugestanden. Der Kürze halber sollen von nun an Güter der ersten Art abgeleitetes Banngut *(derivative contraband)* und Güter der zweiten Art stellvertretendes Banngut *(substitute contraband)* genannt werden. Die ihnen gegebenen Namen sind jedoch weniger wichtig als ihr Umfang und ihr Wert. Ein Blick auf den Handel Deutschlands mit seinen nördlichen Nachbarn zeigt, wieviel Banngut dieser Art normalerweise zwischen ihnen ausgetauscht wurde und wie viele verwickelte Aufgaben noch unvollendet waren, als diese Abkommen unterzeichnet wurden."[123]

Die erfolgreiche Ausführung einer Kriegsmaßnahme hängt mehr oder weniger von einem genauen und ausreichenden Nachrichtendienst ab. In den ersten Monaten des Jahres 1915 war unsere

Kenntnis der Handelsbeziehungen zwischen den Neutralen und dem Feind noch sehr beschränkt. Zwar waren unsere Konsulate durch geschulte Kräfte zur Beobachtung des neutralen Handels verstärkt worden und auch die militärische Zensur sammelte beträchtliches Material; doch mußte solches bruchstückhaft bleiben, solange es nicht durch eine genaue Analyse der Gesamtausfuhren und -einfuhren eines Landes ergänzt wurde. Diese Ergänzung wurde durch das Verbot der Veröffentlichung der Ausfuhrstatistiken in den meisten neutralen Staaten sehr erschwert. Aber es waren immer noch die Einfuhrstatistiken verfügbar, und ein besonderer Stab in Whitehall stellte Übersichten über die überseeischen Einfuhren nach Nordeuropa zusammen und übersandte sie den interessierten Ministerien zur Kenntnisnahme.

Nach diesen Übersichten war es zweifellos, "daß das Abkommen mit der niederländischen Regierung und dem Überseetrust ein wirksameres Kontrollinstrument als die rein politischen Abkommen mit den skandinavischen Mächten gewesen war."[124] Doch konnte man aus der Tatsache allein, daß die niederländische Bannguteinfuhr gesunken, die skandinavische aber gestiegen war, noch nicht folgern, daß die Skandinavier ihren Bannguthandel vergrößert hatten. Der normale holländische Handel war ein Transithandel gewesen, so daß dort die Ausfuhrverbote sogleich auf die Einfuhren zurückwirkten. Dagegen war die Masse der nach Skandinavien eingeführten Güter für den heimischen Verbrauch bestimmt, der sich infolge schlechter Ernten, des Ausbaues des industriellen Apparates und der Auffüllung der durch die großen bei Kriegsbeginn erfolgten deutschen Käufe in den Rohstofflagern entstandenen Lücken stark erhöht hatte. Uns waren ferner nur die Handelsbewegungen in den Hauptausfuhrartikeln bekannt, wie in dänischen Fleischwaren, in norwegischen und schwedischen Erzen und norwegischem Fisch und Holz. Der Handel mit Stückgütern, der so eng mit dem Problem des abgeleiteten Bannguts zusammenhing, war damals noch fast vollständig undurchsichtig. Über den Handel der einzelnen Neutralen war ungefähr folgendes bekannt:

Der Haupthandel der Niederlande mit Deutschland, der Fleisch, lebendes Vieh und Molkereiprodukte betraf, hatte sich infolge der Verknappung dieser Waren in Deutschland beträchtlich erhöht. Es war ein rein holländischer Handel, gegen den wir nicht das Recht hatten, Vorstellungen zu erheben. Aber es war offensichtlich, daß so große Ausfuhren heimischer Produkte starke Einfuhren ausländischer Fleischwaren und Futtermittel hervorrufen mußten. Die holländische Regierung und der Niederländische Überseetrust konnten garantieren, daß kein Posten dieser zusätzlichen Einfuhr wieder ausgeführt werden würde. Aber konnten unsere Behörden deshalb auf jeden Gedanken neuer Restriktionspläne verzichten? Der alte Transithandel nach Deutschland war dagegen sehr zurückgegangen, wenn auch keineswegs erloschen, da er von den Ausfuhrverboten in Einzelfällen dispensiert wurde. Schließlich konnte ein Anwachsen des Handels mit Kakao und ölhaltigen Erzeugnissen festgestellt werden, die aus dem britischen Reich stammten.

Ähnliche Überlegungen wie der holländische mußte der dänische Handel hervorrufen. Namentlich die Speckausfuhr war außergewöhnlich groß, das Land schien sich wegen der hohen Preise seines ganzen heimischem Specks zu entäußern. Selbst wenn die amerikanischen Einfuhren nicht wieder ausgeführt wurden, so füllten sie nichtsdestoweniger eine künstlich geschaffene Lücke aus.

Auch der norwegische Erzhandel mit Deutschland war im Ansteigen, da unser Versuch, die norwegische Kupferproduktion aufzukaufen, an den von den Deutschen gebotenen höheren Preisen gescheitert war. Der Konsul in Stavanger berichtete ferner über größere Verschiffungen von Getreide und Kolonialwaren. "Obwohl wir kein Recht beanspruchten, die Ausfuhr rein norwegischer Erzeugnisse zu unterbinden, empfahl schließlich die steigende Ausfuhr von Walöl, Hering und Fischdünger, nicht wegen eines einzigen Rückschlages unsere Politik des Aufkaufs der norwegischen Produktion aufzugeben. Dank unseres Gesandten wurden in den ersten Monaten des Jahres gediegene Grundlagen für diese Politik gelegt. Unter Ausnutzung der norwegischen Hinneigung zu England überredete Mr. Findlay die Direktoren einer großen Anzahl von

Metallgesellschaften, ihm die Natur ihres Geschäftes zu erklären und ihn über die Aufträge zu unterrichten, die sie ausführten und über deren Abschluß sie verhandelten. Keine dieser Unterredungen endete mit einem geschäftlichen Übereinkommen. Sie dienten eher dazu, die Verwicklungen und Verzweigungen des deutschen Handels mit Nordeuropa zu erläutern und zu zeigen, wie unmöglich es war, ihn durch ein einziges Übereinkommen zu unterbinden. Nichtsdestoweniger war Mr. Findlays Politik der stückweisen Untersuchung den Erfordernissen der Zeit und den Besonderheiten Norwegens besser angepaßt als irgendeine andere. Vorbereitend schuf sie Vertraulichkeiten und Freundschaften zwischen der britischen Gesandtschaft und den Geschäftsleuten in Norwegen, und die beiden wichtigsten Abkommen der ersten Monate des Jahres waren ihre ersten Ergebnisse."[125]

Nach Meinung der Sachverständigen hatte sich der schwedische Ausfuhrhandel den Schranken der Dezemberabkommen vollständiger als irgendein anderes Land entzogen. Waren aller Art wurden in großen Mengen nach Deutschland ausgeführt. "Unsere Behörden waren überzeugt, daß der größte Teil dieses Handels auf Grund von Erlaubnissen und Lizenzen stattfand, die mit den Dezemberabkommen unvereinbar waren. Gewichtige Beweise schienen so den Schluß zu rechtfertigen, daß ein großer Teil des schwedischen Ausfuhrhandels anfechtbar war. Nichtsdestoweniger erbrachten andere Tatsachen starke Beweise, daß die Ausfuhrverbote ehrlich durch geführt wurden. Ein polemischer Schriftsteller könnte die Berichte des Ausschusses zur Beschränkung der Feindeinfuhren während der ersten Monate des Jahres 1914 zur Stützung der beiden widersprechenden Auffassungen benutzen. Der Ausschuß berichtete nämlich, nachdem er die Aufmerksamkeit auf alles, was an den Handelsbewegungen zwischen Deutschland und Schweden verdächtig war, gelenkt hatte, daß große Partien an Baumwolle und Rohmaterialien in Malmö zurückgehalten würden und daß die schwedischen Beamten die erlassenen Anordnungen mit großer Strenge durchführten. Nichts kann bezeichnender für die Ungewißheiten der Lage sein, als die Tatsache, daß der Ausschuß diese beiden widersprechenden Schlußfolgerungen in seine Berichte aufnahm, die vielleicht die klügsten und wissenschaftlichsten Untersuchungen über eine zweifelhafte Frage sind, die jemals im Kriege abgefaßt wurden."[126]

"Unsere Sorgen bezüglich der Schweiz waren anderer Art. Der Transithandel nach Deutschland hatte aufgehört, und dem Lande schien es an allen wesentlichen Vorräten zu fehlen. Es war für uns eine Angelegenheit größter Bedeutung, daß ein kleines neutrales Land wie die Schweiz, das ein Tor nach Südostfrankreich sperrte, streng neutral blieb und nicht in politische Abenteuer getrieben wurde. Aus diesem Grund drückte Sir Edward Grey mehr als einmal ernste Befürchtungen über die Berichte von der wachsenden Not des Landes aus. Unsere Besorgnisse waren um so stärker als, soviel wir beurteilen konnten, die französischen Behörden dem wilden Lärm ihrer Zeitungen nachgegeben hatten und die Schweizer mit unvernünftiger Härte behandelten... Durch die Gesuche der schweizer Regierung um Lieferungen wurde dieser Widerstreit zwischen dem, was die Politik riet, und dem, was die Führung des Wirtschaftskrieges verlangte, nur noch nachdrücklicher betont.[127] Genehmigungen wurden für die Ausfuhr kleiner Partien von Kupfer erteilt, aber eine allgemeine Regelung des schweizer Handels wurde in dieser Zeit nicht versucht."[128]

"Unsere Kenntnis des neutralen Handels mit Deutschland genügte also, um Verdacht und Besorgnisse zu erregen, aber genügte nicht, um die Beschuldigung der Bösgläubigkeit gegen die neutralen Regierungen zu erheben. Um über ihre Ehrlichkeit oder Unehrlichkeit gerecht zu urteilen, war eine Entscheidung darüber notwendig, ob die Ausfuhrerlaubnisse, deren Erteilung sie als ein Recht beanspruchten, in einem einen wirklichen Banngutwiederausfuhrhandel darstellenden Umfang erteilt wurden oder nicht. Unsere Kenntnis dieser allerwichtigsten Frage war sehr bruchstückhaft und sogar heute noch ist es unmöglich, eine Schätzung des Umfangs dieses genehmigten Bannguthandels zwischen den Neutralen und Deutschland zu machen. Später veröffentlichte Tatsachen zeigen jedoch, daß die Schwierigkeiten der neutralen Regierungen weit größer waren als wir annahmen, denn der Feind suchte seinen Handel mit den Neutralen ebenso

entschieden aufrechtzuerhalten, wie wir ihn zum Stillstand zu bringen suchten."[129]

In Deutschland wurde nach der Mobilisation ein Kriegsversorgungsamt unter der Leitung Herrn Rathenaus gegründet, das die für die Rüstung wesentlichen Rohstoffe an die für die Rüstung arbeitenden Betriebe zu verteilen hatte und für die wichtigsten Industriezweige besondere Ausschüsse bildete.

"Wahrscheinlich war es diese Behörde, welche das Austauschsystem schuf, von dem wir im ersten Teil des Jahres bruchstückweise Berichte erhielten. Das System scheint darin bestanden zu haben, daß jede deutsche Ausfuhrerlaubnis nur gültig war, wenn der Berechtigte ein Versprechen erhielt, daß irgendeine von Deutschland benötigte Ware von dem Randneutralen als Ersatz dafür ausgeführt werden würde. Die italienischen Behörden waren unsere besten Gewährsmänner für die Arbeitsweise dieses Systems, denn da sie besorgt waren, wir könnten ihren guten Glauben beargwöhnen, teilten sie uns freimütig Einzelheiten der Geschäfte mit, zu deren Erlaubnis sie gezwungen waren. Die von Italien gewährten Erlaubnisse waren zugestandenermaßen erheblich. Für 18 000 Tonnen Eisenschrott, die für die Italiener unentbehrlich waren, zwangen die Deutschen sie zur Abgabe einer großen Menge von Makkaroni und Nahrungsmitteln. Später waren sie genötigt, auf einer strengen Tauschbasis 70 000 Tonnen Kohlen einzutauschen. Aber diese und andere Erlaubnisse verursachten uns weniger Sorge als jene, die von den skandinavischen Mächten erteilt wurden, weil die italienische Regierung uns offen davon unterrichtete, während es die skandinavischen Mächte und die Schweiz nicht taten. Unsere Behörden machten einen versuchsweisen Vorschlag zur Veröffentlichung der erteilten Erlaubnisse. Aber der schweizer Präsident weigerte sich, ihn anzunehmen und Sir H. Lowther berichtete, daß die Dänen niemals zustimmen würden."[130] Wir waren deshalb auf andere Nachrichten angewiesen, die unzureichend waren. Als z. B. wegen der oben erwähnten starken Verdachtsgründe für einen auf Grund der Ausfuhrerlaubnisse betriebenen schwedischen Wiederausfuhrhandel in Banngut der englische Gesandte im Außenministerium vorsprach, enthielt die ihm vorgelegte Liste der Ausfuhrerlaubnisse nur wenige Posten, die bedenklich erscheinen konnten.

"Es ist sogar heute noch unmöglich, diese widersprechenden Berichte einer verständigen Prüfung zu unterziehen. Wahrscheinlich hatten die neutralen Regierungen die Abkommen gutgläubig unterzeichnet, ohne den Druck vorauszusehen, den die Deutschen auf sie ausüben würden. Die Waren, die normalerweise in einem einzigen Jahr seitens der nördlichen Neutralen von Deutschland gekauft wurden, waren beträchtlich. Dänemarks Käufe beliefen sich auf 1 389 069, Norwegens auf 584 630, Schwedens auf 1 102 342, und die der Schweiz auf 4 281 505 Tonnen. Sehr wenige Artikel dieses Handels betrugen entweder dem Wert oder dem Gewicht nach 10% des Ganzen, die Masse des Handels bestand in Halbfabrikaten und solchen verschiedenen Erzeugnissen wie Kleidung, Möbel, Pianos usw. Die Politik des Herrn Rathenau hatte sozusagen diese Gütermasse in einen großen Tauschpool gesammelt, und sieben Millionen Tonnen Ware stellen einen mächtigen Hebel für geschäftliche Zwecke dar. Wenn Neutrale in den ersten Monaten des Jahres in steigendem Maße Erlaubnisse erteilten, so wahrscheinlich deshalb, weil sie buchstäblich dazu gezwungen waren und nicht, weil sie ihren Verpflichtungen untreu wurden. Es kann überdies nicht zweifelhaft sein, daß die Politik des Herrn Rathenau der Wehrmacht die notwendigen Vorräte sicherte[131] und, da diese erheblich gewesen sein müssen, folgt, daß der von den Neutralen erlaubte Handel ziemlich umfangreich gewesen ist. Aber da die ganze Frage nur in Umrissen geprüft werden kann, müssen die bekannten Tatsachen über die Knappheit in Deutschland gemeinsam mit dem, was über die neutralen Wiederausfuhren an Banngut bekannt ist, betrachtet werden. Selbst wenn wir den erlaubten Handel der Neutralen als ein Leck in der Schranke, die wir gerade errichtet hatten, ansehen, so haben wir überwältigende Beweise dafür, daß das angehaltene Handelsvolumen das durch die Lücken sickernde Volumen um ein Vielfaches übertraf."[132]



b) Das Verfahren des Banngutausschusses in den ersten Monaten des Jahres 1915

"Beamten, die mit der Kriegführung betraut sind, werden verdächtige Tatsachen immer wichtiger erscheinen als beruhigende, und die über den neutralen Handel gesammelten Nachrichten unterstützten Verdachtsgründe, die den Banngutausschuß zu einem sehr strengen Verfahren zwangen. Er hatte nun eine Liste von ungefähr dreitausend Firmen vor sich, die zur einen oder anderen Zeit mit dem Feinde Geschäfte abgeschlossen hatten, und in den ersten Monaten des Jahres wurde fast jedes Schiff zurückgehalten, wenn es Sendungen für irgendeine auf der Liste stehende Firma an Bord hatte. Dieses Verfahren hat, so darf gesagt werden, jede Beschwerde, die die Neutralen gegen uns erhoben, erschwert. Es erhitzte die Streitigkeit mit der amerikanischen Regierung, verbitterte unsere Beziehungen zu Schweden und verursachte Mr. Findlay in Norwegen ernste Sorgen. Wenn auch zweifelhafte Rechtsauslegungen uns entschuldigten, so wurden die Zurückhaltungen doch ganz einfach als Bruch von Treu und Glauben angesehen. Unsere Beamten waren aber so sehr von der Gerechtigkeit unserer Sache überzeugt, daß sie sogar geneigt waren, unsere Gesandten dafür zu tadeln, weil sie sich von neutralen Klagen beeinflussen ließen, deren Lebhaftigkeit fast unsere guten Beziehungen gefährdete.

Es ist schon gezeigt worden, daß unser Verfahren bei der Zurückhaltung von Schiffen auf Grund allgemeinen Verdachts dem Wesen nach das amerikanische Verfahren während des Bürgerkriegs war. Die Praxis schien in der Tat unvermeidlich, denn Beamte, die einen Wirtschaftsfeldzug führen, können kaum der allgemeinen Kriegsregel entgehen, die alle Befehlshaber zwingt, auf Grund von Vermutungen zu handeln. Aber selbst wenn man dies zugibt, kann doch bezweifelt werden, ob es klug war, die Beschwerden der Neutralen sich so schnell aufhäufen zu lassen und sich so kühl gegenüber ihren Klagen zu verhalten."[133] In zahlreichen Fällen erwiesen sich die angehaltenen Sendungen auf der schwarzen Liste stehender Firmen später als einwandfrei. Sogar die Freigabe ausgeladener Güter beseitigte nicht die Beschweregründe, denn die Behörden in Kirkwall ordneten an, daß die Empfänger oder die Reeder die Kosten für das Wiedereinladen zu tragen hätten. Trotzdem infolge der Ergebnisse der Postkontrolle die Unterscheidung zwischen den Empfängern mit jedem Tage leichter wurde, "bleibt es nichtsdestoweniger wahr, daß der Banngutausschuß durch die Zurückhaltung von Schiffen, durch die Ausladung von Ladungspartien auf später widerlegte Verdachtsgründe hin sowie durch Verweigerung von Entschädigungen die Beschwerden und das Mißtrauen betonter machte. Obgleich es ganz unbillig sein würde, die Meinungen des Banngutausschusses aus so unpersönlichen Dokumenten zu beurteilen, wie es seine Protokolle sind, enthalten diese Protokolle nichtsdestoweniger vage Andeutungen, daß einige Abteilungen der Verwaltung und einige mächtige Personen darin, ebenso gefährliche wie absurde Anregungen gaben, und daß der Banngutausschuß sich dem von ihnen ausgeübten Druck nicht ganz entziehen konnte. Z. B. wurde in das Protokollbuch des Banngutausschusses gedruckt, daß Mr. Leverton Harris am 20. Dezember vorschlug, daß Artikel wie Kupfer und Gummi so oft als möglich zurückgehalten werden sollten, selbst wenn kein starker Beweis für die feindliche Bestimmung verbanden wäre. Das Außenamt antwortete, unsere Politik solle eine Politik des Vertrauens in die wirksame Handhabung der in den verschiedenen Staaten erlassenen Ausfuhrverbote sein. Es scheint unwahrscheinlich, daß der Vorschlag Mr. Leverton Harris' lediglich sein eigener war. Er deutet wenigstens einen Wunsch zu strengerem Handeln an."[134]

Dieser Wunsch spiegelt sich in der scharf ablehnenden Beurteilung wieder, welche die in den Gesandtschaftsberichten aus den skandinavischen Ländern enthaltenen Warnungen vor einer zu scharfen Durchführung des Kontrollsystems seitens des Generalstabs des Außenamts, insbesondere seitens Sir Eyre Crowes, erfuhren. Die gereizte Stimmung in Whitehall war darauf zurückzuführen, daß England damals einen der dunkelsten Augenblicke seiner Geschichte durchlebte "und Beamte, die ihr Leben im Dienste des Staates verbracht haben, empfindlicher für eine große nationale Gefahr und sich ihrer Verantwortung, sie abzuwenden, bewußter sind als die Bürger, die sich über

die schlechten Nachrichten mit den Prahlereien der patriotischen Presse trösten."[135] Es entspricht jedoch der Gerechtigkeit, die neutralen Klagen nicht als Vorwürfe von Händlern abzutun, die wider Erwarten den Gewinn eines ehrlosen Geschäfts verloren haben. "Ihre Beschwerden waren echt. Ihre Reedereidirektoren willigten ein, ihre Schiffe nach Kirkwall zur Prüfung zu senden und kamen, so gut sie konnten, der Klausel der Oktober-*Order in Council* über die Nennung der Namen der Empfänger nach. Diese Einwilligung wurde dann als eine Art Stützpunkt dafür benutzt, um größeren Druck auf sie auszuüben, denn ihre Schiffe wurden in den von ihnen freiwillig angelaufenen Häfen zurückgehalten und die von ihnen benannten Empfänger dienten als Rechtfertigung, um ihnen neue Einschränkungen aufzuerlegen. Schließlich muß man bedenken, daß der moderne Handel durch Häuser geführt wird, die ihre Verbindung mit den Märkten, von denen sie eine Generation hindurch oder länger abhängig waren, nicht lösen können. Eine Tabelle der Waren des normalen Austausches zwischen Deutschland und den skandinavischen Ländern zeigt, daß die Austauschbeziehungen, die den Verkehr zwischen Deutschland und seinen nördlichen Nachbarn bildeten, Teil eines größeren Systems waren, von dem sie nicht durch ein einzelnes Abkommen getrennt werden konnten. In der Liste der Tauschgüter können nur wenige Posten mit Sicherheit als Ausfuhren rein skandinavischen Ursprungs angesehen werden. Es war deshalb möglich, daß viele neutrale Empfänger ganz ehrliche Versicherungen abgaben, die Güter, die sie erhalten sollten, seien für den heimischen Verbrauch bestimmt, und daß unsere Behörden entdeckten, daß sie weitergesandt waren. Die Garanten konnten nur über die besonderen Geschäftsvorgänge, für die sie verantwortlich waren, Zusicherungen abgeben, und diese Geschäfte konnten niemals viel mehr als kleine Teilvorgänge in einem ungeheueren System des Warenumlaufs sein."[136]

"Das Verfahren, zu dessen Annahme sich der Banngutausschuß verpflichtet fühlte, machte das frühere System, besondere Garantieerklärungen zu verlangen, schärfer als je. Obgleich gelegentlich Ladungen verdächtiger Firmen freigegeben wurden, waren die Untersuchungen lang und die gegebenen Garantien wurden sehr kritisch geprüft. Da die schwedische Regierung darauf vertraut hatte, daß durch das erste Banngutabkommen das alte System aufgehoben worden sei und ihre Schiffe nur in seltenen Fällen für länger als einige Stunden angehalten werden würden, war sie verhältnismäßig enttäuscht, daß über ein Drittel des Gesamtverkehrs nach Nordeuropa weiterhin Verzögerungen ausgesetzt blieb. Es gab jedoch auch Milderungen. In erster Linie wurden die gefährlichsten Folgen der Erklärung von Kupfer zum Banngut durch ein erstes Abkommen mit einem großen amerikanischen Kupfersyndikat verringert. Das beruhigte die Befürchtungen der amerikanischen Kupfermagnaten und verlegte die weiteren Verhandlungen in dieser Frage[137] aus dem Staatsdepartement in die großen Geschäftshäuser. Der holländische Handel war verhältnismäßig frei, da der Trust bewundernswert arbeitete. Eine beträchtliche Anzahl dänischer Ladungen wurde freilich angehalten. Aber Kapitän Cold, der Direktor der größten Reederei dänischer Flagge, eröffnete um das Jahresende Verhandlungen mit dem Außenamt, und die Aussicht auf eine allgemeine Regelung hemmte wahrscheinlich die Proteste, zu denen die dänischen Industriellen sonst ihre Regierung gezwungen haben würden. Obgleich die gereizte Stimmung in Norwegen Mr. Findlay beträchtliche Sorgen machte, so hatte er bei den großen Schiffahrtsmagnaten des Landes Einfluß genug, um zu verhindern, daß aus der wachsenden Verärgerung ein politischer Streit zwischen den britischen und norwegischen Behörden entstand. Auf seinen Rat verlangte die norwegische Kriegsversicherungsbehörde vor Erteilung der Policen von gewissen Linien Garantien. Das milderte die Beschränkungen etwas, die wir in den ersten Monaten des Jahres sonst der norwegischen Schiffahrt hätten auferlegen müssen. Bei Schweden lagen die Dinge anders. Die Zurückhaltungen für Schweden bestimmter Metalle waren besonders streng gehandhabt worden und keine besonderen Abkommen mil den Reedereien milderten das Verfahren. Im Januar und Februar wurde so die britische Regierung in eine Streitigkeit verwickelt, die für den Rest des Krieges abwechselnd schwelte und aufflammte."[138]



c) Der englisch-schwedische Streit im Januar/Februar 1915

"Es ist allgemein vermutet worden, daß politische Gegnerschaft die Triebkraft des Streites war. Politische Gegnerschaft übte zweifellos einen indirekten Einfluß aus. Denn obgleich die Ententemächte damals noch nicht verkündet hatten, daß sie die Welt der Demokratie sichern wollten, hallten die Schriften ihrer Publizisten und die Reden ihrer Staatsmänner doch von einem demokratischen Geschrei wider, das dem schwedischen Hof und Adel zuwider und unangenehm sein mußte. Abgesehen davon mußte jede schwedische Regierung einem Bündnis, zu dem Rußland gehörte, besorgt gegenüberstehen. Es ist jedoch keinerlei Beweis dafür vorhanden, daß der erste Streit mit Schweden im geringsten von dieser latenten Gegnerschaft beeinflußt wurde. Niemand könnte die politischen Tendenzen in Schweden sorgfältiger beobachtet haben als Mr. Howard, und dieser erwähnt sie in seinen Berichten über die fragliche Angelegenheit niemals. Auch die zentralen Regierungsstellen waren sich zunächst keiner politischen Einflüsse bewußt. Kurz vor dem Streite berichtete der Ausschuß zur Beschränkung der Feindzufuhren:

> Die schwedische Regierung zeigte sich durchaus geneigt, den Wünschen der britischen Regierung zu entsprechen, ihre Zusicherungen bezüglich der Wiederausfuhr loyal auszuführen und ihre Ausfuhrverbote entsprechend ihrer Liste aufrechtzuerhalten.

Erst viele Wochen später, als sich der Streit verschärft hatte, wurden seine Berichte ungünstiger. Das Außenamt scheint derselben Meinung gewesen zu sein, denn es teilte Ende Dezember Mr. Howard mit, das Abkommen gründe sich auf gegenseitiges Vertrauen. Wenn wir das Vertrauen in die schwedische Regierung verlören, werde dem Abkommen der Boden entzogen. Der Ursprung des langen Streites bestand einfach darin, daß die schwedische Regierung gegen die Zurückhaltungen im Dezember und Januar protestierte und diesen Protest entschieden aufrechterhielt.

Zwischen dem 8. Dezember, an dem das Abkommen unterzeichnet wurde, und dem Ende des Monats wurden ungefähr zehn schwedische Ladungen entweder zurückgehalten oder gelöscht. Herrn Wallenberg, der einsah, daß das Abkommen nicht gut funktionierte, scheint es zunächst widerstrebt zu haben, sogleich einen Streit zu beginnen, denn er schlug zuerst vor, eine schwedische Regierungsstelle solle Adressat aller in das Land eingeführten Metalle werden. Dieser Vorschlag war mit dem weiteren verknüpft, daß die schwedische Regierung eine jüngst erlassene Verordnung widerrufen solle, die uns das Recht zur Warendurchfuhr nach Rußland zusicherte. Herr Wallenberg erklärte, die Durchfuhr zwischen Rußland und den Alliierten würde bei Widerruf der Verordnung unbehinderter vonstatten gehen und der Widerruf werde auch die Ausfuhrverbote nicht abschwächen oder ändern. Das Außenamt konnte keinen Grund für die Verbindung der beiden Vorschläge erkennen und stand dem zweiten sehr mißtrauisch gegenüber. Als es die Erörterung dieser Vorschläge verweigerte,[139] wurde die *Soerland* in Kirkwall angehalten und Herr Wallenberg teilte dem französischen und dem britischen Gesandten in Stockholm mit, das Abkommen sei zusammengebrochen. Ungefähr 2700 Tonnen an Schweden adressiertes Kupfer in fünf britischen, zwei schwedischen und fünf norwegischen Schiffen würden nunmehr zurückgehalten. Nach Herrn Wallenbergs Meinung würde ein Schiff, das Kupfer oder Gummi befördere, automatisch, ohne der schwedischen Verbotsliste Beachtung zu schenken, angehalten. Die schwedische Regierung hielte das ganze Verfahren für eine sorgfältig durchdachte Methode, ihren guten Glauben zu bestreiten. Herr Wallenberg blieb trotz allen Nachdrucks höflich und versöhnlich und erklärte seine Bereitwilligkeit, ein neues Abkommen zu erwägen. Er bestand aber darauf, daß er sich auf nichts einlassen könne, falls nicht die britischen Regierungsstellen die schwedische Verbotsliste als volle und befriedigende Garantie gegen die Wiederausfuhr anerkennen würden.

Die schwedischen Behörden stützten sich so auf eine Behauptung, die die Grundlagen unseres Verfahrens bestritt. Wir hielten es für nötig, die Schiffe zurückzuhalten, wenn wir Verdacht gegen die Empfänger hegten. Die schwedische Regierung behauptete, daß ihre Anordnungen gegenüber

den Firmen, die wir in Verdacht hatten, durchgeführt würden. Um seine Proteste eindrucksvoller zu machen, übergab Herr Wallenberg unserem Gesandten ein Memorandum, in dem die schwedische Regierung förmlich mitteilte, daß jede Zurückhaltung von Waren und Materialien auf ihrer Verbotsliste von ihr als ein Bruch des Dezemberabkommens angesehen werden würde, und daß unsere Rechte in bezug auf nicht auf der Liste stehende Waren nach allgemein anerkannten Rechtsregeln entschieden werden müßten. Die Behauptung fand keine günstige Aufnahme. Sie konnte jedoch auf gute Gründe gestützt werden. Das Nachrichtenmaterial, das uns zum Anhalten von Schiffen auf Verdacht hin gezwungen hatte, war wie eine plötzliche Flut über uns gekommen. Die für den Abschluß des schwedischen Abkommens Verantwortlichen hatten deshalb nicht auf die Aufnahme einer Klausel bestanden, die uns ermächtigte, Schiffe bis zur Aufklärung von Verdachtsgründen zurückzuhalten. Das Abkommen enthielt somit keinen Artikel, mit dem wir unser Verfahren rechtfertigen konnten, während Herr Wallenberg sein Memorandum durch Zitierung des eindeutigen Artikels 1 verteidigen konnte:

> Wenn die Königlich Schwedische Regierung auf ihre Liste der verbotenen Einfuhren irgendwelche von den Alliierten als Banngut angesehenen Rohmaterialien oder Artikel gesetzt hat, die die schwedische Regierung für den *bona fide*-Verbrauch ihres Landes eingeführt zu sehen wünscht, werden die alliierten Regierungen nicht in die Einfuhr solcher Güter nach Schweden eingreifen, außer soweit das zur Prüfung und Feststellung der Schiffspapiere und der Deklaration in einem englischen oder französischen Hafen notwendig sein sollte...

Der Rechtsstandpunkt der schwedischen Regierung war in vieler Beziehung so stark, daß sie gut daran getan haben würde, eine den Streit sehr verschärfende Maßnahme hinauszuschieben. In den ersten Tagen des Januar eröffnete der König von Schweden das Parlament und sagte in seiner Thronrede, die Kriegführenden ließen in der Praxis alle anerkannten Regeln des Völkerrechts außer acht. Beinahe gleichzeitig verbot die Regierung die Durchfuhr aller Waffen und Munition durch Schweden. Auf Anfrage erklärte Herr Wallenberg, die Verordnung sei erlassen, um Schwedens Neutralität makellos zu erhalten. Unsere Regierungsstellen sahen die Maßnahme als ausgesprochen unfreundlich an, weil sie die Waffenausfuhr nach Rußland zu beschränken beabsichtigte. Gleichwohl hielt es Sir Eyre Crowe für besser, keinen Protest zu erheben, da der russische Botschafter in London auf die schnellstmögliche Beilegung des Streits mit Schweden drängte."[140]

"Die Antwort des Außenamts auf das schwedische Memorandum wurde von Sir Eyre Crowe verfaßt. In Hinblick auf die Befürchtungen der russischen Regierung, daß die neueste Verordnung über das Kriegsmaterial die Einleitung zu anderen hinderlicheren Maßnahmen werden könne, war die Antwort in verbindlicher Form gehalten. Sir Eyre Crowe erinnerte die schwedische Regierung zuerst daran, daß wir in den ihr ursprünglich gemachten Vorschlägen dem Sinne nach angekündigt hatten, wie wir mit verdächtigen Ladungen verfahren würden und behauptete dann, daß nichts in dem bestehenden Abkommen als ein Widerruf der ersten Ankündigung ausgelegt werden könne:

> "Die Regierung Seiner Majestät hat den Standpunkt vertreten und würde ihn, wenn sich die Gelegenheit geboten hätte, auch vor dem 8. Dezember geklärt haben, daß sie sich durch den unten zitierten Wortlaut des Art. 1 des Memorandums vom 8. Dezember das Recht vorbehalte, Banngutladungen in den Fällen zu beschlagnahmen, in denen die britischen Behörden im Besitze klarer Beweise seien, daß diese Ladungen im Augenblick der Verschiffung nicht nach Schweden zum *bona fide*-Verbrauch im Lande eingeführt werden, sondern den Feind erreichen sollen, und daß die scheinbare schwedische Bestimmung nicht die wahre Bestimmung sei..."[141]

Die Antwort legte weiter dar, daß die schwedischen Ausfuhrverbote allein nicht genügten, um die Pläne unzuverlässiger Firmen zu vereiteln. So fielen z. B. von 35 in der schwedischen Statistik

ausgewiesenen Kupferarten nur 5 unter die Ausfuhrverbote. Sie folgerte daraus, daß nach sinngemäßer Auslegung des Dezemberabkommens für die englische Regierung keine Verpflichtung bestehe, die ungehinderte Einfuhr von Kupfer nach Schweden zu erlauben, solange keine Sicherheit gegen die Ausfuhr von Kupfer in jeder Form gegeben sei.

"Dieser Vorschlag, die Verbotsliste zu erweitern, erwies sich als zeitweiliger Ausweg aus den Schwierigkeiten. Denn obgleich Herr Wallenberg bei seinen Protesten äußerst förmlich gewesen war, so hatte er wenigstens angedeutet, daß er nicht unbeweglich auf Grundsätzen bestehen werde und immer bereit sei, Anregungen für ein praktisch funktionierendes Abkommen zu erwägen. Die unmittelbare Folge war, daß der schwedische Außenminister sich bereit erklärte, die von der britischen Regierung als notwendig angesehenen Ergänzungen der Liste zu prüfen und daß er die ihm bald darauf vorgelegte sehr lange Liste mit gewissen Vorbehalten annahm."[142]



d) Die ersten Sonderabkommen mit privaten Firmen; das Kupferabkommen

"Wenn jemand die Klagen der Regierungsstellen in Schweden und Amerika mit den Klagen der neutralen Kaufleute in den ersten Monaten des Jahres vergleicht, so kann er nicht darum herumkommen, daß selbst bei Abschluß eines Abkommens über streitige Rechtsregeln die Unsicherheiten und Ängste der Reeder und Empfänger wahrscheinlich ebenso groß wie vorher gewesen sein würden. Abkommen zwischen Regierungen konnten niemals verwickelt und technisch genug sein, um den Kaufleuten eines bestimmten Handelszweiges die von ihnen gewünschte Sicherheit zu geben. Sie wünschten nur zu wissen, ob eine bestimmte an einem bestimmten Tag abgesandte Ladung ihr Ziel erreichen würde, denn bei Unkenntnis darüber konnten sie weder die eingegangenen Verträge erfüllen noch neue abschließen und Regierungsabkommen über Ausfuhrverbote gaben ihnen hierfür keinen Wegweiser. Es war deshalb natürlich, daß sich unter den amerikanischen und skandinavischen Kaufleuten die Überzeugung verbreitete, daß Regierungsproteste die Schwierigkeiten eher vergrößern als verringern würden und daß sie zu ihrer Überwindung selbst mit den kriegführenden Mächten verhandeln müßten, um zu entdecken, welche von ihnen übernommene Verpflichtungen sie von den Unsicherheiten befreien könnten, die ihr Geschäft behinderten. Im November berichtete Sir Cecil Spring-Rice von einer allgemeinen Tendenz, Banngut auf einer geschäftlichen Basis zu behandeln. Bald nach Zusammentritt des Kongresses verstärkte sich diese Neigung, denn er berichtete damals: Gegenwärtig geht die Auffassung dahin, daß die Zeit der Diskussion vorbei ist und daß das, was für uns zu tun bleibt, in dem Abschluß getrennter und isolierter Abkommen mit den verschiedenen in Betracht kommenden Interessentengruppen besteht. Das erste Abkommen zur Regelung der Kupferlieferungen nach Nordeuropa wurde unter dem Einfluß dieser wachsenden Tendenz abgeschlossen, denn es wurde von einer Gruppe britischer und amerikanischer Kupferhändler ersonnen.

Seitens zweier großer amerikanischer Konzerne, für die sie als Agenten auftraten, übernahmen es zwei Cityfirmen, Kupfer nur nach neutralen Ländern, in denen die Ausfuhr verboten war, zu verschiffen. Sie verpflichteten sich außerdem, alle Verschiffungen nur an wirkliche Verbraucher von Kupfer zu senden und so unsere Behörden von ihren Sorgen über die neutralen Mittelsmänner und Spediteure zu befreien, deren Geschäfte so schwer nachzuprüfen waren. Die Ablader übernahmen es, nach ihrer Wahl ihr Kupfer an einen anerkannten Londoner Kaufmann oder an eine von der britischen Regierung genehmigte Bank zu adressieren. Sir Eyre Crowe hielt dies für eine höchst wertvolle Ergänzung unserer Kontrollmittel. Sie wurde jedoch in Amerika sehr schlecht aufgenommen. Publizisten deuteten dort an, das Abkommen sei ein sorgfältig ausgearbeitetes Instrument zum Cornern des Marktes, da es die Versendung an eine Londoner Firma viel leichter mache als die Versendung an die skandinavische Industrie. Das sei um so bedenklicher, als vermutlich die Unterzeichner jene anerkannten Firmen wären, die allein unbeschränkte Lieferungen

erhalten könnten.

Diese scharfe Kritik scheint jedoch den Kongreß nicht beeinflußt zu haben und schreckte auch andere amerikanische Firmen nicht davon ab, im Laufe des Jahres sich an dem Abkommen zu beteiligen. Es war sicher ein Abkommen von großer Wichtigkeit, denn von allen strittigen Fragen waren diejenigen über das Kupfer vielleicht die aufreizendsten und am meisten mit politischen Auswirkungen belasteten: der hohe Wert der Lieferungen, die Macht und der Einfluß der amerikanischen Produzenten machte das Anhalten von Kupfer besonders gefährlich."[143]



E. Die britischen Ausfuhren und die Gesetzgebung über den Handel mit dem Feind

Während die englische Presse von heftigen Anklagen über die Lauheit der britischen Maßnahmen gegen den neutralen Handel widerhallte, "erwähnte sie kaum, daß im britischen Reich erzeugte und gänzlich unter britischer Kontrolle stehende Vorräte in großem Umfang in Feindesland strömten".[144] Es liegt nahe, diesen Vorgang, der mit den Versuchen des Außenamts, auf jedem Handelsweg nach Deutschland Hindernisse zu errichten, vollständig unvereinbar zu sein scheint, auf Unfähigkeit und Bestechlichkeit zurückzuführen. "Aber die wirkliche Wahrheit ist, daß Beamte die britischen Lieferungen nach Deutschland gestatteten, die dem öffentlichen Dienst ebenso ergeben und in der Erfüllung ihrer Pflichten ebenso aufrichtig waren, wie die Beamten, die sich im entgegengesetzten Sinne bemühten. Dieser Widerspruch kann nur durch einen längeren Rückblick auf die Ursprünge jener Gesetze und Verordnungen erklärt werden, die den Handel zwischen Großbritannien und dem Feinde regelten. Wenn man diese Ursprünge prüft, so wird sich zeigen, daß unsere Gesetzgebung nicht zu dem einzigen Zweck ersonnen war, um die Handelsbeziehungen zu dem Feinde unmöglich zu machen. Jene, die sie entwarfen, waren durch die Art ihrer Aufgabe gezwungen, zwischen widerstreitenden Meinungen einen Ausgleich zu finden und ihre Gesetzgebung Gewohnheiten und Traditionen anzupassen, die britisches Recht und britische Politik mehrere Jahrhunderte hindurch beeinflußten."[145]



a) Die britische Rechtsauffassung über den Handel mit dem Feind

Der Satz, daß der Krieg, weil er die Beziehungen zwischen den Staaten unterbricht, auch den Beziehungen zwischen ihren Untertanen ein Ende macht, ist in England nicht von den *common law*-Juristen als englischer Rechtssatz, sondern von den sich mit dem internationalen Recht befassenden Juristen als Grundsatz des Völkerrechts, der nur auf Grund besonderer staatlicher Handelserlaubnisse durchbrochen werden könne, entwickelt worden. Er wurde von den britischen Prisengerichten ständig angewendet und wird in dem am häufigsten zitierten Präzedenzfall Hoop von Lord Stowell als ein von Bynkershoek aufgestellter allgemeiner Rechtsgrundsatz bezeichnet.

"Die britischen Prisengerichte haben diese allgemeine Regel durch Definitionen oder Kriterien des Feindhandels ergänzt. In erster Linie haben sie erklärt, daß das Landesrecht über Bürgerrecht und Staatsangehörigkeit an sich nicht darüber entscheidet, ob eine Person Feindhandel betreibt oder nicht. Der entscheidende Prüfstein ist, ob ein einzelnes Geschäft ein Vorfall in der allgemeinen Bewegung eines feindlichen Hansdelsverkehrs ist und ob es zur Zeit seiner Durchführung sozusagen ein Bestandteil des allgemeinen Handelsvolumens eines Feindes war.

> Es gibt einen Handel, der dem Einzelnen einen nationalen Charakter, unabhängig von

dem Charakter, den ihm der bloße persönliche Wohnsitz (*residence*) geben kann, aufdrückt. (Vigilantia I.C.R. p. 15.)

Kein Kriterium kann deshalb für sich allein den Charakter eines einzelnen Geschäfts entscheiden. Der Wohnsitz des Händlers, der es abschloß, die Art seines Unternehmens, wie lange er darin tätig war, das alles muß in Erwägung gezogen werden. Der Wohnsitz ist jedoch das wichtigste dieser Kriterien:

> Kein Standpunkt ist begründeter als derjenige, daß eine Person, wenn sie in ein anderes Land geht und dort Handel treibt und Wohnsitz nimmt, nach dem Völkerrecht als Kaufmann dieses Landes angesehen wird..."[146] (Indian Chief 3 C.R. p. 18.)

"Eine wichtige begrenzende oder umschreibende Regel ist diesen Kriterien hinzugefügt worden. Waren können nicht als Güter im Feindhandel bezeichnet werden, bloß weil ihr ursprünglicher Ausgangspunkt oder ihre Endbestimmung im feindlichen Gebiet ist. Wenn ein Neutraler lediglich als Spediteur aufgetreten ist, so sind die Güter Feindgüter, nicht aber, wenn er durch einen echten Kauf ihren Besitz erlangt hat.

> Wir sind der Meinung, schrieben die Kronjuristen 1854, daß, obgleich ein britischer Untertan nicht durch einen Neutralen mit einem Feind handeln, oder einen Neutralen zum Zweck eines solchen Handels zu seinem Agenten machen kann, ein englischer Kaufmann doch berechtigt ist, russische Erzeugnisse von einem in einem neutralen Land wohnhaften oder Handel treibenden Neutralen zu kaufen und daß die so gekauften Güter auf ihrem Durchgang von einem solchen neutralen Land nach diesem Lande sicher sind, vorausgesetzt, daß die Güter zur Zeit des Kaufes *bona fide*-Eigentum des Neutralen waren.

In einem anderen Schreiben an den Außenminister wiederholen das die Kronjuristen in abstrakten und allgemeinen Worten: Wenn solche Fälle vor die Prisengerichte gebracht werden, so ist die wesentliche Frage das *bona fide*-Eigentum oder Interesse an den Gütern und der Weg des Handels, dessen Gegenstand sie bei der Wegnahme tatsächlich waren, nicht aber der Ort ihrer ursprünglichen Erzeugung oder Fabrikation."[147]

Die hier entwickelten allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätze über den Handel mit dem Feinde haben nur einen begrenzten Anwendungsbereich, da jeder Staat ihre Geltung durch sein Landesrecht einschränken kann. In England konnten die britischen Gerichtshöfe sie jahrhundertelang nicht folgerichtig und logisch durchführen, denn sie mußten bei ihrer Rechtssprechung "die festen Gewohnheiten des Handelsstandes, die besonderen Gewohnheiten der den Feindhandel angreifenden Kaperschiffe und das außerordentlich unbeständige Gesetzesrecht"[148] berücksichtigen.

Nach der merkantilistischen Theorie von der Handelsbilanz wurden als Nationaleinkommen allein die Ausfuhren eines Staates angesehen, während die Einfuhren als reine Verluste galten. Diese Theorie gelangte im 18. Jahrhundert nicht nur in der Wissenschaft zur Herrschaft, sondern fand damals auch in der staatlichen Gesetzgebung, insbesondere der Kolonialgesetzgebung, ihren Niederschlag. Infolge ihrer allgemeinen Anerkennung "ist es kaum überraschend, daß einige Arten des Handels mit dem Feind durch die Gewohnheit bestätigt und gelegentlich durch die Gesetzgebung geschützt wurden".[149] "Ausnahmen von dem allgemeinen Verbot wurden allgemein zugunsten der britischen Ausfuhren nach dem Feindstaat gemacht, aber im weiteren Verlauf des Jahrhunderts und mit der Zunahme des internationalen Handels wurden sogar Einfuhren aus eine[m] Feindstaat gelegentlich erlaubt. Es gab überdies einen Zweig des Nationaleinkommens, der als eine Art Tribut der feindlichen Schatzkammer angesehen wurde. Schiffe aller Nationen wurden in London versichert,[150] und da eine mit Geldverdienen beschäftigte Gemeinschaft selten um

Argumente verlegen ist, welche die große nationale Bedeutung ihrer Gewinne beweisen, so scheinen Lloyds Makler lange Zeit hindurch die öffentliche Meinung hinter sich gehabt zu haben, als sie behaupteten, die Versicherung feindlichen Eigentums in Kriegszeiten sei ein patriotisches Unternehmen... Da diese Meinungen so weit verbreitet waren und noch dazu in so einflußreichen Kreisen, war es natürlich, daß die britischen Gesetzgeber zögerten, die Versicherung von Feindeigentum zu verbieten und daß die *Common law*-Juristen ihre Bedenken teilten. Lord Hardwicke und Lord Mansfield betrachteten die Praxis als eine gewohnheitsmäßige Abweichung von der allgemeinen Regel. Erst gegen Ende des 18. Jahrhunderts, als der Kampf gegen das jakobinische Frankreich und das napoleonische Kaiserreich leidenschaftlichen Nationalhaß und eine entsprechende Härte im Recht hervorriefen, wurde sie endgültig für rechtswidrig erklärt."[151]

Auf Grund eines alten Gewohnheitsrechts konnten ferner in Abweichung von dem Grundsatz, daß Feinde kein Klagerecht haben, die von Kaperschiffen mit Handelsschiffen abgeschlossenen Verträge über Freigabe gegen Lösegeld *(ransom bills)* vor den Gerichten eingeklagt werden. Gegen Ende des 18. Jahrhunderts wurden die *ransom bills* zwar gesetzlich verboten, aber sie blieben gleichwohl bis zur Abschaffung der Kaperei ziemlich allgemein üblich. Ihre lange Anerkennung hat zu der Abschwächung der völkerrechtlichen Regel vom grundsätzlichen Verbot des Feindhandels beigetragen.

Abgesehen von diesen Gewohnheiten und den Handelsinteressen, wurden die britischen Staatsmänner bei ihrer Gesetzgebung auch durch die Rücksicht auf Bundesgenossen bestimmt, von denen namentlich die Holländer dem Handel mit dem Feinde geneigter waren als wir. "Aus allen diesen Gründen hat die britische Gesetzgebung zwischen sehr großer Härte und beträchtlicher Freiheit abgewechselt. Es würde ermüdend und pedantisch sein, über die zahlreichen Gesetze, die den Handel mit dem Feind geregelt haben, eine rückblickende Übersicht zu geben, aber die Erkenntnis bleibt wichtig, daß die Volksstimmung immer einen sehr starken Einfluß auf unsere Gesetzgebung ausgeübt hat. So oft die britische Nation sich in einem Krieg *totis viribus* zur Unterstützung eines großen Prinzips oder zur Verteidigung ihrer nationalen Freiheit wähnte, ist die Gesetzgebung sehr streng, so oft wir nur als eine Hilfsmacht in einem kontinentalen Streit verwickelt waren, ist die Gesetzgebung verhältnismäßig milde gewesen."[152] So nahm z. B. die Nation an dem Krieg der Augsburger Liga, der von ihr als ein Entscheidungskampf zwischen ihrem König Wilhelm von Oranien und Ludwig XIV. aufgefaßt wurde, leidenschaftlichen Anteil, und infolgedessen waren die gegen den Feindhandel gerichteten Gesetze sehr hart. In den folgenden Kriegen wurde dagegen dem Handel mit dem Feinde erhebliche Freiheit gelassen. Während der Kriege gegen das revolutionäre Frankreich kehrte man zu der harten Gesetzgebung König Wilhelms zurück und milderte sie erst, als die Kontinentalsperre Napoleons die britische Regierung zur Forcierung der Ausfuhren nach den kontinentalen Märkten zwang. Im Krimkriege wurden wieder beträchtliche Freiheiten gewährt und die Regierung verteidigte ihre Politik mit den gleichen Argumenten, welche die Geschäftsleute des 18. Jahrhunderts angeführt hatten: daß wir den Russen mehr verkauften als wir von ihnen kauften, daß es unzweckmäßig sei, unsere Textilfabriken zum Stillstand zu bringen, um die russischen Flachserzeuger zu schädigen. "Es gibt jedoch eine wichtige Ausnahme von der Regel, daß gefühlsmäßige Einflüsse entscheidend sind. Niemand hielt den Burenkrieg für etwas anderes als eine große Kolonialexpedition und doch war während des südafrikanischen Feldzugs die Gesetzgebung so hart und wurde so starr durchgeführt wie die Gesetze gegen den Handel mit dem jakobinischen Frankreich. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts begann also eine, präzise im Einklang mit den mechanistischen Tendenzen des Zeitalters stehende, Doktrin die alten politischen Gewinn- und Verlustrechnungen zu verdrängen."[153]

Die Rechtssachverständigen des vom Premierminister 1911 eingesetzten Unterausschusses über die Maßnahmen gegen den Feindhandel vertraten jedenfalls die Auffassung, "daß die alten Ausnahmen von der allgemeinen Regel über den Handel mit dem Feind aus dem britischen *common law* entfernt worden seien, welches schließlich folgerichtig geworden sei. Die Sachverständigen berichteten

überdies, daß jede nicht besonders erlaubte Art von Handelsgeschäften mit einem Feind ein Vergehen sei, daß alle Verträge mit einem Feind vom Recht entweder als bis zum Friedensschluß schwebend unwirksam oder überhaupt als aufgehoben angesehen würden. Die Sachverständigen wiesen jedoch darauf hin, daß die Praxis der Ausscheidung dieser Ausnahmen aus dem britischen Recht langsam und unmethodisch gewesen sei."[154]



b) Die Vorbereitung der *Trading with the Enemy*-Gesetzgebung

1908 erklärte die Admiralität in einer Aufzeichnung über die wirtschaftlichen Folgen eines Kriegs mit Deutschland, daß, wenn auch der indirekte Handel zwischen Deutschland und Großbritannien niemals vollständig zum Stillstand gebracht werden könne, doch wenigstens Maßnahmen ergriffen werden müßten, um die britische Schiffahrt von diesem Handel abzulenken.

Dieser Vorschlag zwang, zu der allgemeinen Frage Stellung zu nehmen, ob es möglich sei, die geplante Blockade durch eine Regelung der britischen Ein- und Ausfuhren zu ergänzen. Die zur Beantwortung zuständige Behörde war das Handelsamt, das in einer grundsätzlichen Denkschrift über den deutsch-englischen Handelsverkehr und in drei weiteren Denkschriften über den Woll-, Zucker- und Jutehandel zwischen den bei den Ländern dazu Stellung nahm.

In seinen grundsätzlichen Ausführungen untersuchte das Handelsamt an Hand eingehender Statistiken die möglichen Folgen eines Verbotes der deutschen Einfuhr nach England und der englischen Ausfuhr nach Deutschland. Es führte aus:

> "Es gibt zweifellos Fälle, in denen wir im Kriege einem Staat von geringerer Bedeutung ernsten Schaden durch Verweigerung solcher Einfuhren zufügen können, für die wir gegenwärtig der wichtigste Markt sind. Solche Fälle sind leicht anzuführen. Wir könnten Griechenland, Portugal, Spanien und Dänemark durch Verweigerung ihrer Korinthen, ihrer Weine, ihrer Apfelsinen und Zwiebeln, ihrer Butter und ihres Bacon schädigen. In jedem dieser Fälle würde es für die genannten Länder schwierig, wenn nicht unmöglich sein, anderswo für die fraglichen Erzeugnisse dem unseren gleichwertige Märkte zu finden. Im Falle Deutschlands gibt es nur einen Artikel von Bedeutung, bei dem die Ausfuhr nach dem Vereinigten Königreich einen überwiegenden Teil der Gesamtausfuhr darstellt, den Zucker, und in diesem Fall ist Deutschland unglücklicherweise die Hauptquelle dieses wichtigen Nahrungsmittels. Eine Politik des Ausschlusses deutschen Zuckers würde uns wahrscheinlich ebensoviel Schaden zufügen wie Deutschland, falls sie wirklich den Zucker am Verlassen Deutschlands hindern würde..."[155]

Das sei aber nicht der Fall, denn Deutschland würde in überseeischen Gebieten Absatzmöglichkeiten finden, so daß im Endergebnis die britischen Verbraucher für ihren aus Kuba und Java eingeführten Zucker höhere Preise bezahlen müßten, während die deutschen Erzeuger für ihre Zuckerausfuhr höhere Preise erzielen würden. Weniger skeptisch dachte das Handelsamt über die Folgen einer Sperrung einzelner Artikel der britischen Ausfuhr nach Deutschland. "Großbritannien sei Deutschlands Hauptlieferant für Heringe, gewisse Wollarten, Baumwollgarne und Baumwollgewebe, die die deutschen Industrien schwerlich aus anderen Staaten beschaffen könnten, während die deutschen Einfuhren, die Deutschland seinerseits sperren könnte, meistens aus Halbfabrikaten bestünden, die auf anderen Märkten gekauft oder im Inland erzeugt worden könnten. Auf den ersten Blick erschiene es deshalb, als ob die gegenseitige Sperrung der Ausfuhren Deutschland schwerer als Großbritannien treffen würde und daß es eine vernünftige Politik wäre, sie zu versuchen."[156]

"Der Plan schien um so ausführbarer zu sein, als die deutschen Ausfuhren nach dem britischen Weltreich als Ganzem im Vergleich zu den Einfuhren unbeträchtlich waren. Die Dominions und Protektorate kauften von Deutschland Erzeugnisse, die zum größten Teil in England erzeugt werden konnten und belieferten dafür Deutschland mit Nahrungsmitteln und Rohmaterialien, die wahrscheinlich unersetzbar waren. Von Indien und Ceylon, Westafrika und den Straits Settlements erhielt Deutschland große Lieferungen an Baumwolle, Jute, Reis, Raps, Gummi, Kopra und Kokosnußöl, von Australien und Neuseeland kauften die Deutschen Weizen, Wolle, Blei und Zink, und alle diese Waren waren von großer Wichtigkeit."[157] Aus indischer Baumwolle wurden Kleidung und Haushaltungsgegenstände für die ärmeren Klassen hergestellt. Jute war ebenfalls ein Bestandteil billiger Textilien. Rübsamen wurde als Speiseöl in den kleineren Haushaltungen verbraucht. Kopra wurde zur Herstellung von Margarine verwandt, die in den Industriestädten an die Stelle von Butter getreten war. "Die Deutschen kauften deshalb von dem britischen Reich große Mengen von Gütern, die von Volksschichten verbraucht werden, die ihre Kost nicht leicht ändern können und die unruhig und ungestüm werden, wenn sie in ihren Gewohnheiten gestört sind."[158]

Der normale Handelsverkehr zwischen Deutschland und Großbritannien war hiernach ungleich. Aber das Handelsamt bezweifelte, ob man diesen Vorteil für den Wirtschaftskrieg ausnutzen könnte. Es sah keine Möglichkeit, im Kriegsfall wirksam zu verhindern, daß ein großer Teil des britisch-deutschen Handelsverkehrs über neutrale Häfen geleitet würde, solange diese offen blieben. "Seine allgemeine Schlußfolgerung war deshalb: da der Handel mit dem Feind nicht unterbunden werden könne, sei es besser, ihn ungeregelt zu lassen."[159] Wörtlich heißt es in dem Bericht:

> "Was den Ausfuhrhandel nach Deutschland angeht, so scheint es, **1.** daß er, wenn man ihn am Erreichen deutscher Häfen behindert, in großem Maße seinen Weg nach Deutschland durch neutrale Häfen finden wird, falls diese offen bleiben sollten, **2.** daß Deutschland selbst ihm Hindernisse in den Weg legen kann, wenn er durch diese Häfen geleitet wird, daß es solche Maßnahmen aber wegen der Unentbehrlichkeit eines großen Teiles dieser Einfuhren wahrscheinlich nicht ergreifen wird...
>
> Wenn wir uns nicht für ein Verbot der Einfuhren deutscher Güter entscheiden, werden deutsche Güter uns weiterhin durch neutrale Häfen erreichen, solange diese offen bleiben...
>
> Da in den Kolonien Schritte, um Kolonialgüter am Erreichen Deutschlands zu verhindern, wahrscheinlich noch fruchtloser sein würden als ähnliche Schritte im Vereinigten Königreich, so kann man annehmen, daß (falls die neutralen Häfen offen bleiben) der größere Teil der von Deutschland verlangten Kolonialwaren schließlich dorthin gelangen würde. Mit anderen Worten, jede Beschränkung ihrer Einfuhr wird hauptsächlich die Folge einer Beschränkung der deutschen Nachfrage auf Grund der Kriegsverhältnisse sein."[160]

In dem 1911 eingesetzten Unterausschuß über die Maßnahmen gegen den Feindhandel wurde der Bericht des Handelsamts nicht gebilligt. Die Zollverwaltung wies darauf hin, daß der indirekte Handel zwischen Großbritannien und Deutschland durch Ursprungszeugnisse und Verbleibsgarantien, die durch Pfänder und andere Sicherheiten verstärkt werden könnten, kontrollierbar sei. Die Vertreter der Marine verlangten die Ergänzung der von ihnen geplanten Blockade durch andere gegen Deutschland gerichtete Zwangsmaßnahmen. Sie fügten hinzu, man werde die Blockade Deutschlands durch Operationen durchsetzen, die aller Wahrscheinlichkeit nach die Schiffahrt von der Benutzung der südlichen Nordsee abschrecken würden. "Ferner wandten sie sich gegen die Voraussetzung der Sachverständigen des Handelsamts, daß Großbritannien und Deutschland ohne Bundesgenossen sein und daß die anderen Staaten Europas neutral bleiben würden. Es wäre weit wahrscheinlicher, daß Großbritannien, Frankreich und Rußland verbündet gegen eine große Koalition kämpfen und daß Belgien überfallen und besetzt werde. In diesem

Eventualfall, den die Vertreter der Marine und des Heeres übereinstimmend für wahrscheinlich hielten, würden die belgischen Häfen zusammen mit den deutschen voraussichtlich blockiert und der indirekte Handel infolgedessen sehr eingeschränkt werden."[161]

Auf Grund dieser Einwendungen erklärte das Handelsamt in einem ergänzenden Bericht, daß in Anbetracht des Entschlusses der Admiralität, den Wirtschaftskrieg gegen Deutschland zu führen, ein Verbot der Ausfuhr einzelner sorgfältig ausgewählter Rohstoffe zweckmäßig erscheine. Es warnte aber zugleich den Ausschuß noch einmal vor hastigen Experimenten mit der Waffe des Wirtschaftskrieges:

> "Es ist offensichtlich außer Frage, daß man versuchen kann, unsere gesamte Frachtfahrt zwischen den Neutralen so strengen Bedingungen zu unterwerfen, welche allein das Verbot wirksam machen könnten, ohne unleidliche Eingriffe sowohl in unsere eigene Frachtfahrt wie auch in den neutralen Handel. Das Ergebnis eines solchen Versuches würde zweifellos in großen Bereichen des Weltfrachthandels die britische Schiffahrt durch die neutrale Schiffahrt ersetzen und würde scharfe Proteste in neutralen Ländern hervorrufen, die in unserem Vorgehen einen ungeheuerlichen Versuch sehen würden, ihnen den Handel mit dem Feind vollständig zu unterbinden... Schließlich würden die praktischen Schwierigkeiten, ein allgemeines Verbot des durch neutrale Kanäle fließenden britischen indirekten Handels mit dem Feind durchzusetzen, so groß sein, daß ich dringend empfehle, den Versuch auf diejenigen Artikel zu beschränken, die zu diesem Zweck in eine Liste eingetragen sind..."[162]

Der Unterausschuß faßte schließlich den Beschluß, daß die Liste der dem Verbot des Handels mit dem Feind unterliegenden Artikel, die keine Kriegsvorräte seien, sehr klein sein sollte.

Besonders schwierig erwiesen sich die Beratungen über die Maßnahmen auf dem Gebiete des Versicherungs- und Bankwesens.

Da in der deutschen Presse 1905 vor einer Versicherung durch englische Versicherungsgesellschaften unter Hinweis darauf gewarnt worden war, daß die Zahlung einer Vertragsschuld an einen Feind vom englischen Recht als Hochverrat angesehen werde, hatten Lloyds und die großen Versicherungsgesellschaften eine gemeinsame Erklärung abgegeben. In ihr hieß es, daß sie ihre Verbindlichkeiten sowohl im Krieg wie im Frieden erfüllen würden und daß das englische Recht sie nicht daran hindere. Das entsprach dem Buchstaben, aber nicht dem Geist des englischen Rechts. Nach diesem "kann ein britischer Untertan des Hochverrats angeklagt werden, wenn er den Feinden des Königs Waffen und Munition liefert, aber nicht lediglich deshalb, weil er mit ihnen Handel treibt, denn das ist nur strafbar, wenn es ein Gesetz verbietet und unter Strafe stellt... unsere Gerichtshöfe hatten nur entschieden, daß Verträge über Versicherung feindlichen Vermögens zur See und die aus diesen Verträgen abgeleiteten Ansprüche nicht klagbar seien. Ein einschlägiges Strafgesetz bestand nicht. Es war deshalb zweifelhaft, ob man es verhindern könne, wenn Lloyds sich dafür entschied, feindliches Vermögen zu versichern und alle Ansprüche zu bezahlen... Aber wenn die Erklärung als Darlegung des formalen Rechts zutreffend war, so stand sie doch im offenen Widerspruch zu seinem Geist und seinen Grundsätzen, die Lord Alvanley folgendermaßen definiert hatte:

> Kein Untertan darf etwas tun, was den Interessen des Landes schädlich ist, und ein solcher Vertrag ist genau so verboten, wie wenn er von einer Parlamentsakte untersagt worden wäre..."[163]

Gleichwohl erklärten die vor den Ausschuß geladenen Versicherungsmagnaten: "daß ein erheblicher Teil der deutschen Handelsflotte bei Lloyds versichert sei, daß eine große Anzahl Policen auch das Kriegsrisiko decke, und daß die Versicherer entschlossen seien, alle Ansprüche feindlicher

Untertanen ohne Rücksicht auf das öffentliche Wohl zu zahlen. Offensichtlich würde also Lloyds, wenn die Flotte in den ersten Monaten des Krieges eine große Anzahl deutscher Schiffe aufgebracht hätte, was die Admiralität damals für wahrscheinlich hielt, die Eigentümer entschädigt haben, ohne bis zum Ende des Krieges zu warten. Da diese Zahlungen nur durch die Ausarbeitung drastischer Strafbestimmungen hätten unmöglich gemacht werden können, zu deren Empfehlung dem Ausschuß die Zuständigkeit fehlte, so mußte er sich in das Unvermeidliche fügen und doch solche Maßnahmen ersinnen, die die Versicherer davon abhielten, während des ganzen Krieges britisches Vermögen in die feindlichen Schatzkammern zu schütten."[164]

Auch die Bankiers und Finanzleute, die vor dem Ausschuß erschienen, traten für eine Milderung der strengen Regeln des englischen Rechts ein. Sie wiesen den Ausschuß, der bisher von der Voraussetzung ausgegangen war, daß die britische Regierung die wirtschaftliche Offensive gegen den Feind eröffnen solle, auf gewisse Schwächen in unserer wirtschaftlichen Rüstung hin, die einen sorgfältigen Verteidigungsplan erforderten. Sie legten dar, daß die englischen Akzeptbanken täglich £ 1 000 000 auf deutsche Wechsel bezahlten und daß ein überhastetes Verbot aller finanziellen Beziehungen den Londoner Banken unermeßliche Summen kosten könne. Sie fürchteten ferner, daß die deutsche Regierung ein Moratorium für die Reichsbank und für alle Banken, die Zahlungsverpflichtungen in London hatten, verkünden und dadurch einen allgemeinen Angriff auf den britischen Kredit eröffnen könnte. "Der Ausschuß war nicht ermächtigt, alle von den Finanzleuten empfohlenen Verteidigungsmaßnahmen zu erwägen und bestätigte nur den allgemeinen Vorschlag, über den sich die Finanzleute einig waren, daß den britischen Bankiers zu Beginn des Krieges beträchtliche Freiheit für finanzielle Manöver gewährt werden sollte. Der Ausschuß empfahl deshalb, bei Kriegsbeginn kein Embargo auf die Goldausfuhr zu legen, alle bei Kriegsbeginn laufenden Geschäfte abzuwickeln, und eine allgemeine Warnung vor der Zeichnung von Anleihen feindlicher Regierungen, die Hochverrat ist, zu erlassen."[165]

Der Ausschuß beschäftigte sich schließlich auch mit der Frage, welche wirtschaftlichen Kriegsmaßnahmen wahrscheinlich von den Bundesgenossen ergriffen werden und welche Rückwirkungen sie auf die englische Wirtschaft haben würden. Sein Rechtsberater Dr. Oppenheim erstattete nach Befragung französischer, italienischer und niederländischer Sachverständiger ein Rechtsgutachten über das kontinentale Recht. Das Rechtsgutachten zeigte, daß auf dem Kontinent eine dem englischen Recht entsprechende Regel über die Unrechtmäßigkeit des Handels mit dem Feinde nicht bestand, daß aber die Regierungen ihn durch Gesetz für unrechtmäßig erklären könnten. Der Ausschuß sah sich zu der Erkenntnis gezwungen, daß, falls die kontinentale Rechtsauffassung einen Einfluß auf die Gesetzgebung ausüben würde, derartige Gesetze eher milde als streng sein würden. Er stellte dabei in Rechnung, daß die neueren Abkommen, z. B. der Art. 16 der Haager Landkriegsordnung, einen gewissen Verkehr zwischen den Kriegführenden voraussetzten und daß Italien im Kriege mit der Türkei den Handel mit dem Feind nicht verboten hatte.

"Dies waren die widersprechenden Meinungen und Interessen, die der Ausschuß zu einer gemeinsamen Politik zu verschmelzen hatte. Er entschied, daß die Tradition die beste Richtschnur sei und daß die Volksstimmung, die in der Vergangenheit so oft den Charakter unserer Gesetzgebung bestimmt hatte, ihn wieder bestimmen sollte. In der Voraussicht, daß der Kampf, in dem die Gesetzgebungen wirksam werden, ein Kampf von beispiellosem Umfang werden und die nationalen Leidenschaften aufs heftigste erregen würde, entschied der Ausschuß, daß die öffentliche Meinung ein allgemeines Verbot verlangen würde.[166] Er empfahl deshalb, sobald der Krieg erklärt sei, die Rechtswidrigkeit des gesamten Handels mit dem Feind zu verkünden und nur einige Abweichungen von der Regel zugunsten Lloyds und der Bankiers zuzulassen. Abgesehen davon empfahl er als Zugeständnis an die Admiralität, Maßnahmen zur Sperrung aller Ausfuhren von Rohbaumwolle und Wolle, Gummi, Kohle, Palmnüssen, Kopra, Jute, Rübsamen und Leinsamen zu ergreifen. Bei dieser Empfehlung erinnerte der Ausschuß die Regierung jedoch daran, daß diese

Gesetzgebung sich leicht als zu streng erweisen könnte. Schließlich wiederholte er im wesentlichen die Warnungen des Handelsamts bezüglich des indirekten Handels und fügte hinzu, daß dessen Regelung oder Kontrolle - wenn beides möglich sein sollte - in enger Beziehung zur hohen Politik stehe."[167]

Der Bericht wurde am 6. Dezember 1912 von dem Reichsverteidigungsausschuß geprüft. Die empfohlenen Maßnahmen wurden gebilligt. Brennpunkt der Beratungen war die Frage des indirekten Handels. Die Stimmung der Minister war sehr erregt. "Lloyd George sagte, wenn man den Deutschland benachbarten Neutralen die vollen Rechte der Neutralen gäbe, werde es sich als unmöglich erweisen, überhaupt irgendeinen Wirtschaftsdruck auf Deutschland auszuüben. Wir müßten infolgedessen verhindern, daß sie irgend etwas mehr einführten als sie für ihren eigenen Verbrauch benötigten. Churchill fügte hinzu, daß die Neutralität der *low countries* außer Frage stehe und daß sie als Freunde oder Feinde behandelt werden müßten. Obwohl der Premierminister der Versammlung warnend vorhielt, daß es eine ernste Sache sei, Neutrale wie Kriegführende zu behandeln, lautete schließlich die Entscheidung:

> Um den größtmöglichen wirtschaftlichen Druck auf Deutschland auszuüben, ist es wesentlich, daß Holland und Belgien entweder unserem Lande völlig befreundet sind, in welchem Fall wir ihren Überseehandel beschränken würden, oder daß sie entschieden feindlich sind, in welchem Fall wir die Blockade auf ihre Häfen ausdehnen würden.

Dieser Beschluß war eine politische Erklärung und sogar als solche zweideutig. Der Ausschuß für Reichsverteidigung entschied, es sei wesentlich, daß die *low countries* Freunde oder Feinde wären und erwog nicht, was geschehen solle, wenn diese wesentliche Bedingung nicht erfüllt würde und diese Länder hartnäckig an einer strengen Neutralität festhielten. Außerdem war dieser Beschluß nur anwendbar, wenn die Seestreitkräfte die deutschen Nordseehäfen blockierten. Wenn es der Flotte nicht gelang, die Blockade durchzuführen, war der Beschluß ohne Wirkung. Die dem Reichsverteidigungsausschuß unterbreiteten Gesetzesentwürfe blieben deshalb von dem Beschluß unbeeinflußt und wurden unverändert in das Kriegsbuch aufgenommen."[168]



c) Die *Trading with the Enemy*-Gesetzgebung bei Kriegsbeginn

Die vom Unterausschuß vorbereitete Proklamation betreffend den Handel mit dem Feind wurde am 5. August 1914 verkündet. Sie hielt den jahrhundertelang von unseren Prisen- und *Common law*-Gerichtshöfen angewendeten Satz, nach dem der Sitz der Geschäftsniederlassung darüber entscheidet, ob ein Händler Feind oder Freund ist, in vollem Umfang aufrecht. In ihr wurden die Grenzen der von den britischen Rechtswahrern stets vertretenen "Regel, daß der Feindhandel seines Charakters nicht entkleidet werde, wenn er durch neutrale Länder mittels eines Spediteurs geleitet wurde",[169] durch eine überaus liberale Definition eines echten Kaufes im Gegensatz zu den bloß vermittelnden Kaufgeschäften *(transmissory sales)* sehr eng gezogen. Die Proklamation bestimmte nämlich, daß außerhalb des Feindgebietes befindliche Zweigniederlassungen feindlicher Firmen nicht als Feinde behandelt werden sollten und das Schatzamt bestätigte durch eine Bekanntmachung vom 22. August ausdrücklich die Unbedenklichkeit der mit ihnen abgeschlossenen Geschäfte. Es darf bezweifelt werden, ob das Bestreben des Unterausschusses, an der Tradition festzuhalten, in diesem Fall gerechtfertigt war. Hatte er doch selbst in seinem Bericht ausgeführt:

> "Zur Zeit der Entstehung der in den britischen Prisenentscheidungen niedergelegten Regeln wurden die Handelsgeschäfte einer Person im allgemeinen an dem Ort getätigt, an dem sie ihren Wohnsitz hatte. Wenn ein Händler in London von einem oder an einen Händler in Hamburg Güter kaufte oder verkaufte, so wurden diese beinahe immer von

> Hamburg nach London oder umgekehrt gesandt. Infolgedessen machte es in der tatsächlichen Auswirkung keinen Unterschied, ob die Regel den Handel zwischen London und Hamburg oder Handelsgeschäfte zwischen einem Händler in London und einem Händler in Hamburg verbot. Die Unterbindung der letzteren bedeutete die Unterbindung des ersteren. Diese Regel gilt nicht mehr. Post und Telegraphie sowie die Verwickeltheit der modernen Handelsbeziehungen machen es ebenso wahrscheinlich, daß die Versendung von Gütern von New York nach Rotterdam das Ergebnis einer Vereinbarung eines Mannes in London mit einem anderen in Hamburg als einer Vereinbarung zwischen einem Kaufmann in New York und einem anderen in Rotterdam ist."[170]

Dies war ein Eingeständnis, daß die alte Regel über vermittelnde Kaufgeschäfte *(transmissory sales)* einer Revision bedürftig war. Wenn der Unterausschuß gleichwohl an ihr festhielt, weil er meinte, auch eine verschärfte Regel würde umgangen werden, so übersah er, daß Post und Telegraph nicht nur denjenigen zur Verfügung stehen, die die Gesetze brechen, sondern auch denjenigen, die für ihre Durchsetzung sorgen.

Die verbotenen Handelsgeschäfte, darunter der Abschluß neuer Versicherungsverträge mit dem Feind und die Zahlung aus Versicherungsverträgen, die deutsche Schiffe und Waren gegen prisenrechtliche Maßnahmen englischer Kriegsschiffe schützten, waren in der Proklamation enumerativ aufgezählt. Die allgemeinen Handelsverbote wurden durch zwei Proklamationen vom 3. und 5. August über das Verbot der Ausfuhr gewisser kriegswichtiger Waren ergänzt. Sie waren mangels einer allgemeinen gesetzlichen Ermächtigung der Krone zur Regelung der Ausfuhr auf zwei Sondergesetze, die *Exportation of arms Act* 1900 und die *Customs and Inland Revenue Act* 1879, gestützt, welche die Krone ermächtigten, die Ausfuhr von Waffen und Kriegsvorräten sowie von Stoffen zu deren Herstellung zu verbieten. Die eine Proklamation enthielt Artikel, deren Ausfuhr im Interesse der heimischen Wirtschaft schlechthin verboten war, die andere Artikel, die nur nach verbündeten oder außereuropäischen Ländern ausgeführt werden durften. Die in ihnen enthaltenen Listen waren durch gemeinsame Ausschüsse der Sachverständigen der Admiralität und des Außenamts vorbereitet und "betrafen eine große Zahl von allgemeinen Handelsartikeln wie Baumwolle, Brennstoff und gewisse gewöhnliche Metalle. Sie waren Ergänzungen der Banngutlisten, denn die Anordnungen über das Verbot der Ausfuhr von Kriegsvorräten wurden auf die in den Bannguterklärungen enthaltenen Artikel angewendet. Beide zusammen machten einen langen Katalog eingeschränkter Ausfuhren aus. Es sei jedoch daran erinnert, daß die Sachverständigen die Listen für die in der Präambel umschriebenen Zwecke: um den Feind an der Versorgung mit Materialien für Kriegsvorräte zu verhindern, vorbereitet hatten. Diese ersten Proklamationen verboten deshalb noch nicht die Ausfuhr derjenigen Rohmaterialien, deren besondere Wichtigkeit für Deutschland zugegeben worden war."[171]

Zur Durchführung dieser Proklamationen wurde ein besonderer Ausschuß unter dem Vorsitz des Kronanwalts Sir John Simon eingesetzt, der zwecks Gleichordnung der Tätigkeit der einzelnen Ministerien alle Fragen zu entscheiden hatte, die sich aus den auf den Handel mit dem Feind bezüglichen Gesuchen des Publikums ergaben. Er hatte auch die Verpflichtung, die Proklamationen auszulegen und erließ von Zeit zu Zeit auslegende Erklärungen. In der Praxis wurde er jedoch ein Ausschuß zur Gewährung von Lizenzen zur Ausfuhr der auf den Verbotslisten stehenden Güter und war allgemein unter dem Namen Lizenzausschuß bekannt.

Eine Betrachtung des Umfangs dieser ersten Ausfuhrbeschränkungen ergibt, daß Kohle der bei weitem wichtigste der von dem Verbot betroffenen Ausfuhrartikel war. 1913 betrug die Ausfuhr 73 Millionen Tonnen. Hiervon waren 45 Millionen an Länder verkauft worden, nach denen die Ausfuhr verboten war. Da eine buchstäbliche Durchführung dieses Verbotes weder möglich noch erwünscht war, so bürdete es dem Lizenzausschuß eine schwere Arbeitslast auf. Dagegen regelte sich das Verbot der Ausfuhr von Dampfschiffen von selbst, da über drei Jahre hindurch wegen des

Nachlassens der Produktion der Werften Schiffe nur für englische Rechnung gebaut wurden. Einige wichtige Metalle und Rohtextilien waren ebenfalls auf der Liste. Doch hatten die britischen Ausfuhren an Kupfer, Zinn, Baumwollabfällen und Seide nur einen Wert von ungefähr £ 8 000 000. Die auf der Liste stehenden Öle und Schmieröle betrafen nur Wiederausfuhren von geringem Gesamtwert. Das gleiche galt von den angeführten Lebens- und Futtermitteln. "Die ersten Proklamationen beschränkten deshalb nur eine wichtige Ausfuhr: Kohle. Den Metall- und Textilindustrien stand noch im wesentlichen frei, ihre Güter dort abzusetzen, wo sie sie verkaufen konnten. Nur ein kleiner Teil unserer 525 Millionen Pfund Sterling betragenden heimischen und 109 Millionen Pfund Sterling betragenden ausländischen und kolonialen Ausfuhren waren vorläufig berührt."[172]

Die Erweiterung oder Verringerung der Ausfuhrverbote war nicht einer einzigen Behörde übertragen, sondern erfolgte auf Grund der Empfehlungen der verschiedensten Stellen. Zunächst nahm das Kabinett selbst Erweiterungen vor und ernannte verschiedene Ausschüsse zur Empfehlung weiterer Zusätze. Ferner empfahlen die für die Rüstung verantwortlichen Stellen Verbote der Ausfuhr der für die Rüstungsindustrie notwendigen Artikel. Sie beschränkten sich aber im wesentlichen auf chemische Stoffe, da im übrigen kein Rohstoffmangel bestand. Das Handelsamt war zum Vorschlag von Verboten solcher Ausfuhren zuständig, die die nationale Vorratswirtschaft im ganzen gefährdeten. Schließlich empfahl der Ausschuß zur Beschränkung der Feindzufuhren, dem Feinde nützliche Ausfuhren zu verbieten.

"Der Lizenzausschuß führte die Proklamation durch, denn es stand in seiner Macht, die Verbote durch Verweigerung aller Lizenzgesuche vollständig zu machen oder sie durch freigebige Lizenzgewährungen zu lockern. Trotz der hohen Stellung seines Vorsitzenden und des großen Könnens seiner Mitglieder war der Lizenzausschuß schlecht geeignet, Handelsbeschränkungen durchzuführen, die nicht einem einzigen Zweck dienten, sondern vielen. Der Ausschuß war kein ständiges Organ. Er trat nur an gewissen Tagen in der Woche zusammen, und jedes seiner Mitglieder war ein Regierungsbeamter, der in seinem eigenen Amt verantwortliche Pflichten zu erfüllen hatte. Es bestand kein ständiges Sekretariat. Auch wurde der Ausschuß nicht mit den täglichen und wöchentlichen Ein- und Ausfuhrstatistiken der Zollämter versehen. Ohne diese Zahlen aber war es für den Ausschuß unmöglich, zu erkennen, ob er die Ziele, wegen derer die Beschränkungen angeordnet waren, unterstützte oder behinderte."[173]



d) Die Gesetzgebung in Frankreich, Rußland, Japan und Deutschland

Die Erwartungen des Unterausschusses, dessen Bericht die Grundlage unserer Gesetzgebung gewesen war, erwiesen sich in doppelter Hinsicht als unzutreffend. Weder waren die Maßnahmen unserer Bundesgenossen milder als die unserigen, noch versuchte Deutschland bei Kriegsbeginn einen Angriff auf den britischen Kredit.

Im Gegensatz zu unseren gesetzlichen Bestimmungen enthielt das französische Dekret über den Feindhandel ein strenges und scharfes Verbot jedes Handelsverkehrs, der dem Feinde nützen konnte. Es verbot den Handel mit allen im Feindgebiet ansässigen Personen, weil deren Einkünfte Teile der Hilfsquellen des Feindstaates seien und es verbot den Handel mit allen feindlichen Staatsangehörigen, weil deren Einnahmen den feindlichen Staat unterstützten. "Unsere Gesetzgebung war das Ergebnis einer langen Handelsgeschichte. Sie verkörperte die Zweifel und die Unschlüssigkeit von Händlern, die gewöhnt sind, Gewinn und Verlust, Ausgaben und Einnahmen gegeneinander abzuwägen und deren Erziehung sie gelehrt hat, Gelegenheiten zu berechnen und Rückschlägen zuvorzukommen. Das französische Dekret war der Ausdruck einer rein militärischen und cäsarischen Überlieferung. Es besagte, daß der Feind mit jeder zur Verfügung

stehenden Waffe und an jedem Ort, wo er zu finden sei, angegriffen werden müsse. Es ist kaum überraschend, daß Regierungen, deren Gefühle und Erwägungen so entgegengesetzt waren, ihre beiderseitigen Absichten mißverstanden."[174] Die russische Gesetzgebung folgte dem französischen Vorbild, war jedoch nicht ganz so durchgreifend.

"Dem anderen großen Bundesgenossen, Japan, wi[d]erstrebte die Annahme ähnlicher Gesetze. Es ist dargelegt worden, daß vor dem Kriege kontinentale Rechtskenner geneigt waren, die strenge Kriegsregel über den Bruch aller Beziehungen zwischen den Untertanen kriegführender Staaten für revisionsbedürftig zu halten. Die japanischen Juristen bekräftigten diese Auffassung mit Entschiedenheit, da sie wußten, daß die östlichen Gewohnheiten in Widerspruch mit diesen wissenschaftlichen Begriffen der Kriegführung standen. Die japanische Überlieferung stellt einen außerordentlich strengen militärischen Ehrenkodex auf,[175] aber östliche Völker halten, wenn sie von westlichen Theorien unbeeinflußt sind, die Untertanen der kriegführenden Fürsten nicht für verpflichtet, ihre Beziehungen miteinander abzubrechen. Die Gesinnung ist die ursprüngliche Quelle aller Gesetze über die staatsbürgerlichen Pflichten und die östliche Gesinnung ist von der unserigen verschieden. In demokratischer Praxis sind die Bürger eines Staates Personen, welche sich zu einem losen Verband zur Verwaltung ihrer nationalen Belange und zur Verteilung der Gewinne zusammengeschlossen haben. Die Triebkräfte der japanischen Gesinnung sind ganz andere, und der Gegensatz wird sogleich ersichtlich, wenn man die Sprache zu Rate zieht. Es mag eigenartig erscheinen, daß die Japaner, die stets so bereit gewesen sind, ihr Leben für ihre Fahne hinzugeben, in ihrer alten Sprache kein Wort für Patriotismus haben. Das ist jedoch der Fall. Das zu diesem Zwecke benutzte Wort ist ein Lehnwort, dessen Alter die Gelehrten auf ungefähr 50 Jahre schätzen. Das Wort der alten Sprache für Patriotismus und gute staatsbürgerliche Gesinnung war ein Wort, das Gehorsam und unerschütterliche Treue gegenüber allen Oberen in der patriarchalischen und kaiserlichen Hierarchie ausdrückte. Das Wort bezeichnete eine rein persönliche charakterliche Eigenschaft und enthielt nicht die geringste Andeutung eines gemeinsamen Interesses in gemeinsamen Angelegenheiten, noch viel weniger deutete es auf Nebenbuhlerschaft und Eifersucht. Das japanische Waffenrecht und die japanischen Kriegsregeln sind wiederum mehr das Ergebnis bürgerlicher als zwischenstaatlicher Streitigkeiten, und eine japanische Kriegserklärung nach altem Muster ist wenig mehr als ein Befehl an die Streitkräfte der einen Partei, die Streitkräfte der anderen zu überwältigen. Diese altmodischen Erklärungen enthielten immer eine Bestimmung, die Farmer, Bauern und Kaufleute von den Wirkungen der Kriegshandlungen ausnahm. Diejenigen Untertanen der kriegführenden Macht, die diesen Befehl nicht erhielten, konnten also so frei ihren Berufen nachgehen, wie wenn der Befehl überhaupt nicht erlassen worden wäre. Ihre Freundschaften und Geschäftsverbindungen blieben unberührt. Die Doktrin, daß der Krieg automatisch den Verkehr zwischen den Untertanen kriegführender Mächte trennt, ist eine Doktrin europäischer Art. In keinem östlichen Klassiker der Strategie, Politik oder Moral kann etwas Ähnliches gefunden werden. Das gerade Gegenteil wird von dem chinesischen Klassiker, der an den japanischen Stabsschulen studiert wird, mit Entschiedenheit behauptet. Der Schriftsteller Sung Tsu behauptet, daß es nutzlos sei, einen Feind durch Wirtschaftsdruck zu zwingen. Wenn dieser Druck durch Verwüstung des Feindgebiets ausgeübt würde, so schlüge er im allgemeinen zum Nachteil des Verwüsters aus. Wenn er durch andere Mittel ausgeübt würde, so werde der ganze dem Druck dienende Mechanismus durch einen feindlichen Sieg im Felde umgestürzt. General Tsao Tsao, ein anderer östlicher Clausewitz, lehnte die ganze Auffassung gleichfalls ab.

Die japanische Regierung ist immer durch diese humane aber kriegerische Überlieferung beeinflußt gewesen. Sie verbot weder während des Krieges von 1894 den Handel mit China, noch zehn Jahre später den Handel mit Rußland. 1914 hörte der Handel zwischen Deutschland und Japan automatisch auf, aber es wurden keine Verbote auferlegt und keine Verordnungen erlassen. Die in Japan lebenden feindlichen Staatsangehörigen wurden keinen Beschränkungen unterworfen. Das japanische Volk verhielt sich in der Tat sehr mitfühlend gegenüber den Deutschen und Österreichern, die so plötzlich ihrer Berufe beraubt worden waren und verschaffte ihnen, wenn

irgend möglich, eine Stellung in den großen Geschäftshäusern. Erst viel später erließ die japanische Regierung, unter dem Druck der westlichen Verbündeten, eine Verordnung über das Verbot des Feindhandels."[176]

"Die deutsche Regierung verfolgte eine ganz andere Politik als man vorausgesehen hatte. Auf Grund der Erkenntnis, daß die eigenen Zufuhren stark beschränkt sein würden, schränkte sie den freien Güterumlauf so wenig wie möglich ein und erließ niemals ein Gesetz oder eine Verordnung zum Verbot des Handels mit dem Feind. Die erste Verordnung wurde am 30. September erlassen und verbot Geldzahlungen an in Großbritannien und in den britischen Dominion wohnhafte Personen, aber erklärte, daß das Recht auf Zahlung nur bis auf weiteres ausgesetzt sei. Diese Verordnung scheint allerdings eine milde Repressalie gegen Erweiterungen unserer ersten Proklamation gewesen zu sein."[177]



e) Die Verschärfung der *Trading with the Enemy*-Gesetzgebung

Es ist offensichtlich, daß durch die erste Proklamation über den Feindhandel unser Seehandel weniger beschränkt wurde als der neutrale Seehandel durch die erste *Maritime Order in Council*. "In der *Order in Council* vom 20. August kündigte die britische Regierung an, daß gewisse Arten des indirekten Handels zwischen Neutralen und dem Feind unterbunden werden würden, wenn die Behörden ausreichende Beweise gesammelt hätten. In der ersten Proklamation über den Handel mit dem Feind und in der auslegenden Erklärung dazu kündigten die Behörden an, daß britische Ausfuhren an Zweigniederlassungen von Feindfirmen in neutralem Gebiet verkauft werden dürften, vorausgesetzt, daß die Güter ihnen durch einen *bona fide*-Kauf übertragen würden und keine geschäftlichen Verhandlungen mit der Hauptfirma stattfänden."[178] Das hatte zur Folge, daß z. B. eine an eine solche Zweigniederlassung gerichtete neutrale Getreideladung im Kontrollhafen prisenrechtlich beschlagnahmt werden würde, weil der Banngutausschuß Ladungen von Firmen, die in so enger Beziehung zum Feinde standen, anhielt. Wenn dagegen die Ladung ein britisches auf der Verbotsliste stehendes Ausfuhrgut war, und der Verkäufer sich eine Lizenz verschafft hatte, so brauchte der Versender nur zu beweisen, daß lediglich die Zweigniederlassung an dem Geschäft beteiligt gewesen sei und daß sie sich verpflichtet hatte, die Ware sogleich zu bezahlen, sie abzunehmen und von ihr Besitz zu ergreifen. Diese unterschiedliche Behandlung machte eine Abänderung der Gesetzgebung notwendig. Sie erfolgte durch die *Customs exportation Acts* (28. August), die zweite *Trading with the Enemy proclamation* (9. September) und die *Trading with the Enemy Act*.

Das erstere Gesetz diente dazu, die beiden gesetzlichen Ermächtigungen zum Erlaß von Ausfuhrverboten, die sich nur auf Waffen, Kriegsvorräte und die zu deren Herstellung notwendigen Stoffe bezogen, durch eine gesetzliche Ermächtigung zum Verbot aller Ausfuhrgüter zu ersetzen.

Die zweite *Trading with the Enemy proclamation* verschärfte das Verbot des indirekten Feindhandels durch eine durchgreifende Generalklausel und erlaubte den Handel mit feindlichen Zweigniederlassungen nur, soweit sie ihren Sitz in englischem, verbündetem oder außerhalb Europas gelegenem Gebiet hatten.

Die Bestimmungen der *Trading with the Enemy Act* betrafen vorwiegend die Behandlung inländischer Feindfirmen oder im Verdacht feindlichen Einflusses stehender Firmen und weniger die Seehandelskontrolle.

"Die Erfahrung sollte zeigen, daß zur Unterbindung des Handels mit dem Feind dem feindlichen Handel die umfassendste Begriffsbestimmung gegeben werden muß, und daß es den damit

Betrauten freistehen muß, jedes einem feindlichen Untertan direkt oder indirekt vorteilhafte Geschäft als Teil des feindlichen Handels zu behandeln, denn der moderne Handel ähnelt einer Flüssigkeit von ungeheurem Durchdringungsvermögen, die durch politische Grenzen, Zollmauern und natürliche Hindernisse fließt und tropft. Jede geographische Begriffsbestimmung des Feindhandels ist infolgedessen eine Behinderung für die, welche angewiesen sind, ihn anzuhalten. Trotz dieses Mangels war die durch die neue Proklamation der Verwaltung gegebene Macht über die britischen Ausfuhren größer als die, die das Außenamt und der Banngutausschuß gegenüber dem indirekten Handel zwischen Neutralen und dem Feinde ausüben konnten, denn die, welche die Proklamation anwandten, waren dem Wesen nach ermächtigt, jedes Geschäft, das dem Feind direkt oder indirekt einen Vorteil einbrachte, zu unterbinden. Das war eine größere Macht als die des Banngutausschusses, der zur Unterbindung des indirekten Bannguthandels nur ermächtigt war, wenn genügende Beweise beigebracht werden konnten. Die Aufsichtsbefugnisse über die britischen Ausfuhren waren außerdem in unvergleichlichem Maße größer als die Befugnisse der zweiten *Order in Council*, welche unser Recht zur Unterbindung des indirekten Handels aussetzte, bis der Beweis erbracht wurde, daß ein bestimmtes Land eine Versorgungsbasis des Feindes war. Ferner wurde die Proklamation durch eine Anordnung ergänzt, die alle Ablader und Empfänger von Gütern im Vereinigten Königreich verpflichtete, den Zollbehörden Ursprungs- und Bestimmungszeugnisse zu geben, wenn sie mit einem nicht in Rußland, Frankreich, Belgien, Spanien oder Portugal gelegenen Hafen in Europa Handel trieben.[179] Es ist kaum zweifelhaft, daß City-Kaufleute diese Bescheinigungen noch leicht erlangen konnten, ohne sehr genaue Untersuchungen zu machen. Wenn jedoch alle vorgelegten Bescheinigungen so kritisch geprüft worden wären, wie die Deklarationen der neutralen Schiffe durch den Banngutausschuß, so würden die neuen Verordnungen britische Zufuhren nach den Feindländern in jeder Menge angehalten haben. Sie dauerten aber fort, weil aufgeklärte Ansichten immer noch bezweifelten, ob das klug sein würde."[180]

Diese Zweifel bestanden nicht nur im Parlament, sondern auch in den Regierungsstellen. Sie wurden sogar von dem Ausschuß zur Beschränkung der Feindzufuhren geteilt, der nicht wie das Handelsamt bei seinen Entscheidungen durch Erwägungen über die Rückwirkung von Ausfuhrverboten auf das britische Wirtschaftsleben beeinflußt war. Der Ausschuß erklärte, daß die bereits ergriffenen Maßnahmen für die Fernhaltung britischer Waren vom Feind ausreichten und daß es auch nicht empfehlenswert sei, die Dominions aufzufordern, ihre heimischen Erzeugnisse nur nach Großbritannien und seinen Verbündeten zu senden. Für bestimmte vollständig unter britischer und verbündeter Kontrolle stehende Stoffe: Nickel, Bauxit, Mangan, Graphit, Gummi und Jute, wurden jedoch besondere Vorschläge zur Verhinderung der Feindzufuhr gemacht. Diese waren bezüglich Nickel und Bauxit leicht durchführbar, da Kanada und Frankreich, die Hauptproduzenten, bereit waren, geeignete Maßnahmen zu er greifen, bzw. solche schon ergriffen hatten. Mangan, Graphit und Jute waren jedoch indische Erzeugnisse, und die indische Regierung sprach sich wegen der mutmaßlichen Auswirkungen auf die Stimmung der indischen Bevölkerung gegen ein durchgreifendes Verbot der Juteausfuhr aus. Die Möglichkeit, daß Gummi, das sowohl auf der Banngutliste wie auf der Liste der verbotenen Ausfuhren stand, über die Deutschland benachbarten Neutralen den Feind erreichen könne, wurde von dem Ausschuß gar nicht geprüft, der sich lediglich mit der Beschränkung der Ausfuhr dieses Artikels nach Amerika befaßte.

Der Ausschuß prüfte ferner sehr sorgfältig, ob auch die Ausfuhr von Tee, Kaffee und Kakao beschränkt werden solle.

Die Tee-Erzeugung in den britischen Plantagen Indiens, Ceylons und Chinas, die 1914 ungefähr 680 Millionen Pfund Tee betrug, ist eine wichtige Stütze der britischen Herrschaft im Osten. Wenn auch hiervon nur 54 Millionen Pfund nach den Ländern außerhalb des britischen Reichs ausgeführt wurden, so hätte eine Einschränkung dieser Ausfuhren doch zu einer Verstärkung der subversiven Einflüsse in Indien führen können. In den ersten Monaten des Krieges hatten sich diese Ausfuhren aber nicht verringert, sondern waren sprunghaft angestiegen. So führte Dänemark im September

1913: 82 365, im September 1914: 487 763 lbs Tee und Holland im September 1913: 340 696 und im September 1914: 1 263 641 lbs Tee ein. "Durch diese und andere ebenso eindrucksvolle Statistiken davon in Kenntnis gesetzt, daß die britischen Teehändler ihre Ware dem Feind beinahe aufdrängten, beschäftigte sich der Ausschuß mit der Angelegenheit. Er war nicht einhelliger Meinung, berichtete aber, daß er, da Tee nicht lebensnotwendig sei und auch keinen Artikel der militärischen Versorgung darstelle, eine scharfe Ausfuhrbeschränkung nicht empfehlen könne. Er ordnete aber nichtsdestoweniger an, daß die Zahlen den führenden Teefirmen mitgeteilt werden sollten. Das Handelsamt wußte augenscheinlich, daß dieser Appell an das Ehrgefühl nicht den geringsten Eindruck machen würde und setzte Tee auf die Liste der beschränkten Ausfuhren. Es wird später gezeigt werden, wie die Teemagnaten die widerstreitenden Forderungen der Ehre und des Handelsvorteils einander anpaßten."[181]

"Die Gründe für die Beschränkung unserer Kakaoausfuhren waren gewichtig. Nahrungs- und Lebensmittel waren auf die Banngutliste gesetzt worden und Kakao stellt sicherlich menschliche Nahrung dar. Er enthält Zucker und Fett und ist in Ländern, in denen die Lebensmittelzufuhren knapp werden, offensichtlich ein wertvoller Diätbestandteil. Die steigenden Ausfuhrzahlen zeigten ferner, daß ihn die deutsche Bevölkerung an Stelle von schwer erhältlichen Nahrungsmitteln verwandte. Andererseits wurde Kakao von den Streitkräften im Feld nicht verbraucht. Er war kein Bestandteil der Nahrungsmittelrationen des deutschen Soldaten und sowohl das britische Kriegsamt wie die französischen Behörden berichteten, daß in den Heeren keine Nachfrage danach bestand. Nichtsdestoweniger würden gewichtige Gründe dafür bestanden haben, Kakao zum mindesten zum bedingten Banngut zu erklären und entsprechend zu behandeln, wenn man auf Kakao in anderen ähnlichen Fällen angewandte Maßstäbe angewendet hätte. Die Behörden glaubten die Angelegenheit jedoch nicht von den größeren Fragen der Reichspolitik trennen zu können."[182] Die Kakaofarmen der Goldküste sind das Ergebnis eines der verdienstvollsten Experimente der britischen Kolonialpolitik. Der Kakao wird hier ohne die Hilfe britischen Kapitals und britischer Leitung von selbständigen Negerbauern erzeugt, die 1914 in einem noch unentschiedenen heftigen Konkurrenzkampf standen. "Ihre Hauptrivalen waren die Portugiesen in San Thomé und die großen Landbesitzer in Brasilien und Ecuador, die ihre Güter mittels eines Systems der Zwangsarbeit bewirtschafteten, das unparteiische Beobachter für ebenso drückend und grausam wie die organisierte Sklaverei halten. Der Ausschuß war überzeugt, daß strenge Beschränkungen der britischen Kolonialerzeugung nicht so sehr einem rivalisierenden Erzeuger, sondern einem rivalisierenden System zugute kommen würden. Sicherlich würde die britische Regierung durch die Erklärung von Kakao zum Banngut die gleichen Beschränkungen allen seegehenden Ladungen auferlegt haben, aber das hätte den eingeborenen Erzeuger mehr als seine sklavenhaltenden Rivalen getroffen."[183]

"Der Ausschuß sprach sich daher entschieden gegen ein Ausfuhrverbot aus und so wurde der britische Kolonialkakao, da die Behörden sich nicht entschließen konnten, ihn zum Banngut zu erklären, unbeschränkt nach den Randneutralen versandt, bis die Regierung durch die Umstände gezwungen war, einen mit der Härte des militärischen Kampfes mehr in Einklang stehenden Wirtschaftskriegsplan zu ersinnen und anzuwenden."[184]

Diese Angaben genügen, um zu zeigen, daß in den ersten Kriegsmonaten die britische Ausfuhrkontrolle in wichtigen Punkten noch ihrem vor Kriegsbeginn vom Handelsamt festgelegten, rein defensiven Ziel der Verteidigung britischer Handelsinteressen diente. Gleichwohl war das Handelsamt allmählich gezwungen worden, die Hilfsquellen des britischen Reichs mehr und mehr als offensive Waffe im Wirtschaftskrieg gegen Deutschland umzusetzen. Wenn auch Kohle infolge des einmütigen Protestes der britischen Reedereien von der Verbotsliste wieder entfernt worden war, so war diese doch Ende 1914 weit umfassender als irgendeine Liste, der das Handelsamt vor Kriegsbeginn zugestimmt haben würde. In der Frage der deutschen Zuckereinfuhren hatte das Handelsamt seinen Vorkriegsstandpunkt aufgegeben und im Oktober eine Proklamation über ein

Verbot aller direkten und indirekten Zuckereinfuhren aus Deutschland erlassen. Im wesentlichen beeinflußten unsere Ausfuhrverbote die in Deutschland entstehende Mangellage in folgender Weise:

"Unsere Macht, den Textilindustrien Deutschlands Schaden zuzufügen, war furchtbar, aber nicht entscheidend. Sie leitete sich aus unserer vollständigen Kontrolle der Juteerzeugung und der teilweisen Kontrolle der deutschen Wollzufuhren her, die zu mehr als der Hälfte aus Großbritannien und den Dominions stammte. Bei Baumwolle befanden wir uns jedoch nicht in einem hervorstechenden Vorteil. Zwar stammt ein großer Teil der von den Deutschen auf überseeischen Märkten gekauften Baumwollgarne und Baumwollstoffe aus England, doch verschaffte uns das keine wirkliche Kontrolle der deutschen Baumwollindustrien. Die Deutschen waren Spinner, Weber und Färber von Baumwolle. Rohmaterial war also der für die Industrie als ganze wesentliche Nährstoff. Wenn dieser gesichert war, so waren auch die untergeordneten Handelszweige in Garnen und Fertigfabrikaten gesichert. Da die Hauptmasse des Rohmaterials von Amerika gekauft wurde, so war die deutsche Industrie leidlich sicher, solange die britische Regierung nicht in der Lage war, Baumwolle zum Banngut zu erklären. Unsere Kontrolle der indischen und sudanesischen Baumwolle war für den Feind nicht gefährlich, und vermutlich aus diesem Grunde hatte das Handelsamt cotton waste und nicht Rohbaumwolle auf die Liste der Ausfuhrbeschränkungen gesetzt, denn *cotton waste* war das einzige Erzeugnis der Rohbaumwolle, das damals zur Sprengstoffherstellung verwendet wurde.

Wir kontrollierten zwei Metallquellen, deren Verlust sich die Deutschen schlecht leisten konnten, denn die Hälfte des normalerweise nach Deutschland eingeführten Zinks und Bleis wurde vom britischen Reich geliefert. Die deutschen Zufuhren an Eisen, Kupfer und Aluminium wurden jedoch durch unsere Verbote nicht sehr beeinträchtigt. Dasselbe galt für Mineralöle, deren Kontrolle hauptsächlich durch die russischen Verbote, die nur ein Zehntel der Gesamtzufuhren betrafen, ausgeübt wurde. Wir verkauften den Deutschen fast die Hälfte des von ihnen in einem normalen Jahr gekauften Gummis, und dessen Zurückhaltung war für die Motorenindustrie eine ernste Sache. Andererseits war der wirtschaftliche Druck, den wir gegebenenfalls auf Deutschland ausüben konnten, nicht aus einer Gegenüberstellung der britischen Ausfuhr gewisser Güter und des deutschen Verbrauchs zu errechnen. Die Deutschen waren Exporteure von Waren, die aus britischen Rohstoffen hergestellt wurden, und jedes Ausfuhrland besitzt große Vorräte, die auch für den inneren Gebrauch verwendet werden können. Die Deutschen hatten so eine Art wirtschaftlicher Sparkassen zur Verfügung, aus denen sie für eine beträchtliche Zeitspanne ihre Verluste an französischen Seiden, britischen Wollen, britischem Zink, Blei und Gummi ersetzen konnten. Auf jeden Fall waren die Mengen britischer und verbündeter Güter, die von Deutschland durch Ausfuhrverbote ferngehalten werden konnten, nur ein kleiner Teil derjenigen, die man durch die Kontrolle der überseeischen Zufuhren zurückhalten konnte. Unsere Listen beschränkter und verbotener Ausfuhren waren deshalb nicht mehr als eine kleine Verstärkung unserer Bemühungen, einen großen Einfluß auf den neutralen Handel Nordeuropas zu gewinnen.

Es war nichtsdestoweniger wichtig, daß die Verstärkung so groß wie möglich gemacht wurde. Die von uns weitgehend kontrollierten tropischen Erzeugnisse, Kopra, Palmöl usw. waren aber nicht auf der Liste. Wir übten also in den letzten Monaten des Jahres nicht soviel Druck aus wie wir konnten."[185]

Dies wird durch die folgenden statistischen Zahlen bewiesen. Im letzten Vierteljahr des Jahres 1914 waren unsere Ausfuhren im Verhältnis zu denen des letzten Vierteljahres des Vorjahres um über die Hälfte gesunken. Dagegen hatten sich die Ausfuhren nach den skandinavischen Ländern sogar etwas erhöht, während diejenigen nach Holland nur um etwa ein Drittel gesunken waren. Diese Tendenz der Verlagerung des Ausfuhrhandels nach den Neutralen tritt noch schärfer hervor, wenn man die Zahlen für den Wiederausfuhrhandel fremder und kolonialer Erzeugnisse betrachtet. Dieser hatte sich im Gegensatz zum Gesamtausfuhrhandel nur um etwa 30% verringert, und zwar infolge

einer phantastischen Steigerung der Wiederausfuhren nach den Randneutralen. Die britischen Wiederausfuhren des letzten Vierteljahres 1914 nach Schweden, Norwegen, Dänemark und Holland betrugen 284, 263, 935 bzw. 294% der britischen Wiederausfuhren des letzten Vierteljahres 1913. So waren z. B. die Ausfuhren von Tee nach Schweden von 245 660 auf 377 533, nach Norwegen von 164 364 auf 277 039, nach Dänemark von 830 014 auf 4 422 298 lbs, die Einfuhren von Kolonialgetreide nach Norwegen von 43 306 auf 213 844, nach Dänemark von 39 232 auf 933 186, nach Holland von 29 828 auf 783 958 cwts, die Einfuhren von Jute nach Schweden von 988 auf 2350 Tonnen, von Jutewaren nach Holland von 1 676 400 auf 4 016 300 yds, die Einfuhr von Ölnüssen nach Dänemark von 542 auf 3372 Tonnen, die Einfuhren von Kakao nach Holland von 2 205 282 auf 12 203 463 lbs, von Baumwollsaatöl nach Holland von 7538 auf 14 662 Tonnen gestiegen.

Sicherlich diente ein Teil dieser Mehreinfuhren z. B. diejenigen von Sodaasche zur Ausfüllung von Einfuhrlücken, die durch das Ausbleiben deutscher Zufuhren entstanden waren. "Nichtsdestoweniger ist es kaum zweifelhaft, daß der größere Teil der abnormen Ausfuhren an Nahrungsmitteln an den Feind weiterging, und daß die Waren Großbritanniens und der Dominions einige der durch die Beschränkungen des neutralen Handels eingetretenen Verknappungen wiedergutmachten. Die außergewöhnlichen Umsätze von Kakao in Schweden und den Niederlanden, die großen Umsätze ölhaltiger Stoffe und Nüsse zeigten klar genug, daß die Deutschen schwer erhältliche durch neue Nahrungsmittel ersetzten und daß die Hilfsquellen des britischen Reiches ihnen eigentlich zur Verfügung gestellt worden waren. Das von allen Randneutralen so stark gekaufte Kolonialgetreide mag möglicherweise dem heimischen Verbrauch gedient haben, denn, wie bereits wiederholt gesagt ist, hatte das plötzliche Ausbleiben der russischen und deutschen Zufuhren die europäischen Neutralen in eine sehr mißliche Lage gebracht. Gleichwohl war Getreide bedingtes Banngut. Viele neutrale Getreideladungen waren im letzten Vierteljahr angehalten und nur gegen Ausfuhrgarantien der neutralen Regierungen freigegeben worden. Die Ausfuhr des Kolonialgetreides war gestattet worden, nachdem die Wiederablader ihre Zertifikate über die Endbestimmung *(certificate of ultimate destination)* ausgefüllt hatten. Bei den neutralen Ladungen hatte man also eine Regierung zur Übernahme der Verantwortung aufgefordert, die sehr wohl wußte, daß bei mangelnder Sorgfalt oder falls sie sich täuschen ließ,[186] nachdrückliche diplomatische Proteste erhoben werden würden. Dagegen war in bezug auf britische Güter der Eid eines britischen Kaufmanns die einzige Garantie, und diese Garantie wurde von unserem Gesandten im Haag für wertlos gehalten und war es auch, wie unsere Handelsstatistiken schon einen Monat nach Inkrafttreten der Proklamationen bewiesen. Der Unterschied in der Stärke beider Garantien war handgreiflich. Außerdem zeigten die außergewöhnlichen Verkäufe von Jutewaren nach Holland, daß die gesetzlichen Beschränkungen so gehandhabt werden konnten, daß sie die Ausfuhren anreizten, statt sie zu verringern."[187]

Dieser Zustand, der eine Folge der Bemühungen des Handelsamts war, den britischen Handel zu fördern und zu verhindern, daß er durch fremde Waren von den neutralen Märkten verdrängt wurde, stand in so schreiendem Gegensatz zu den Bemühungen des Banngutausschusses, alle Feindzufuhren zu drosseln, daß er gegen Ende des Jahres allgemein als unhaltbar empfunden wurde. Seit der Oktober-*Order in Council* hatte das Außenamt wiederholt erklärt, wir könnten nicht dulden, daß die neutralen Staaten zu feindlichen Versorgungsbasen würden und wir würden eine unverhältnismäßige Steigerung der Einfuhren als Indiz dafür ansehen. Für unseren Ruf als ehrlicher Verhandlungspartner war es deshalb sehr nachteilig, daß wir selbst zu dieser Steigerung erheblich beitrugen. Die Entschuldigung, die meisten unserer Wiederausfuhrgüter seien kein Banngut, machte die Sache noch schlimmer, denn sie setzte uns dem Vorwurf aus, den Banngutbegriff wie z. B. im Falle des Kakaos bewußt zugunsten unseres Handelsvorteils auszulegen. Viele gewissenhafte Ausländer beschuldigten uns, daß die englischen Regierungsstellen bestrebt seien, britische Güter an die Stelle der von der britischen Flotte angehaltenen neutralen Güter zu setzen, daß sie den Feind unterstützten und sich mehr um die Gewinne gieriger City-Kaufleute als um das Blut ihrer Soldaten

und Bundesgenossen sorgten. Die Beschuldigungen waren, was die objektive Seite des Tatbestands angeht, zutreffend, nicht dagegen in bezug auf die subjektive Seite, denn dieses hätte einen wohlerwogenen Plan vorausgesetzt. In Wirklichkeit war der Gegensatz zwischen den Ausfuhrmaßnahmen des Handelsamts und den Maßnahmen des Außenamts gegen den indirekten Handel der Neutralen das Ergebnis des Fehlens einer zentralen Planung des Wirtschaftskrieges. "Unser Verschulden bestand deshalb mehr in einer Unterlassung als in bewußter Absicht: die Regierung hatte weder das von einander abweichende politische Handeln der beiden Staatsbehörden gleichgeordnet noch eine Zentralinstanz mit den nötigen Befugnissen geschaffen."[188]

Anfang 1915 wurden die Mängel der britischen Ausfuhrkontrolle im Reichsverteidigungsausschuß besprochen und die zur ihrer Abstellung gemachten Vorschläge angenommen. "Nach einer Schilderung des bestehenden Verfahrens und dem Nachweis, daß sein Versagen eine Folge der zu lockeren Verbindung des Lizenzausschusses mit den übrigen Verwaltungszweigen sei, regte Oberst Hankey die Ausweitung des Lizenzausschusses zu einer kleinen Behörde mit ständigem Sekretariat und Stab an. Das Amt solle in Zweige oder Abteilungen unterteilt werden, die der geographischen Verteilung unseres Ausfuhrhandels entsprächen: **1.** einer Abteilung für Lizenzen für die an Deutschland grenzenden Neutralen, **2.** einer Abteilung für Lizenzen für die Vereinigten Staaten und **3.** einer Abteilung für alle übrigen Länder. Das Wesen der Reform bestand in einer besseren Verteilung des auf den Handel bezüglichen Nachrichtenmaterials. Die Post- und Kabelprüfstellen und verschiedene Staatsbehörden, alle sammelten Nachrichten, die für den mit Banngut, indirektem Handel und Ausfuhr befaßten Ausschuß von höchstem Wert waren, es bestand aber keine Anordnung über ihre Verarbeitung zu einem zusammenhängenden Ganzen. Oberst Hankey drang deshalb darauf, daß Berichte aller Quellen von einer Zentralstelle gesammelt und nach kritischer Prüfung weiter verteilt werden sollten. Diese Vorschläge wurden vom Reichsverteidigungsausschuß gebilligt und die Kriegshandelsbehörde *(War Trade Department)* im Februar errichtet. Sie bestand aus Abteilungen, einer Handelsnachrichtensstelle, die ungefähr entsprechend den Vorschlägen Oberst Hankeys organisiert war, und einer statistischen Stelle, die Berichte über die Einfuhren der nördlichen Neutralen in Tabellenforrn herausgab."[189]

Anmerkungen:

1 S. **34**. ...zurück...

2 S. **35**. ...zurück...

3 S. **36**. ...zurück...

4 S. **38**. ...zurück...

5 S. **39**. ...zurück...

6 S. **40**. ...zurück...

7 **Text der Order s. im Anhang**. ...zurück...

8 S. **40**. ...zurück...

9 S. **41**. ...zurück...

10 S. **43**. ...zurück...

11 S. **44**. ...zurück...

12 S. **45**. ...zurück...

13 **Text der Bekanntmachung s. Anhang**. ...zurück...

14 Er sagte zu dem britischen Botschafter Sir Cecil Spring-Rice in seiner ersten Unterredung nach Kriegsausbruch: *"Every thing that I love most in tho world is at stake... If they succeed we shall be forced to take such measures of defence here as will be fatal to our form of government and to american ideals."* S. **48**. ...zurück...

15 S. **55**. ...zurück...

16 S. **47**. Bei diesem Entschluß wirkten vor allem die folgenden Erwägungen mit: Die britische Regierung glaubte, den amerikanischen Bestrebungen, die in amerikanischen Hafen liegenden deutschen Handelsschiffe zu kaufen, nicht nachgeben zu können, obwohl gerade die englische Prisenrechtspraxis im Gegensatz zur Londoner Deklaration einen bona fide Flaggenwechsel auch nach Kriegsausbruch für zulässig erklärte (S. **49/50**). Auch die in England für sehr bedrohlich gehaltenen Bestrebungen in Kongreßkreisen zugunsten eines Waffenembargos (S. **50/51**) ließen ein Entgegenkommen als tunlich erscheinen. ...zurück...

17 S. **51**. ...zurück...

18 S. **52** und **115** (Telegramm 78 Treaty to Washington 29th September 1914). ...zurück...

19 S. **53**. ...zurück...

20 S. **54**. ...zurück...

21 Ursprünglich hatten auf Grund einer durch Vermittlung Houses erwirkten Zusage Wilsons die Verhandlungen nur in London stattfinden sollen. Die britische Regierung legte großen Wert darauf, weil sie durch Führung der Verhandlungen über den amerikanischen Botschafter Page unter Umgehung Lansings direkt mit dem Staatssekretär und dem Präsidenten in Kontakt kam. Lansing wurde damals von England noch "nicht gerecht beurteilt". Man "fürchtete, er würde Rechtsargumente über die Rechte des Neutralen mit größter Energie und Begeisterung vorbringen, und auf die politischen Folgen wenig oder keine Rücksichten nehmen" (S. **47**). Entgegen dieser Zusage verhandelte aber Lansing in Washington direkt mit dem britischen Botschafter. ...zurück...

22 Man glaubt in die Gegenwart versetzt zu sein, wenn man die Gründe liest, die Page für die Annahme der britischen Vorschläge anführt: "Dies ist nicht ein Krieg im bisherigen Sinn des Wortes. Es ist ein Weltzusammenprall von Regierungssystemen, ein Kampf zur Ausrottung der englischen Zivilisation oder der preußischen Militärautokratie. Präzedenzfälle sind auf den Müllhaufen geworfen. Es gibt einen neuen Maßstab für militärische und diplomatische Handlungen. Angenommen wir würden für die theoretischen Rechte einiger amerikanischer Verlader eintreten. Das amerikanische Volk als Ganzes würde nichts gewinnen und das Ergebnis sind Reibungen mit Großbritannien, gerade das, was von einer sehr kleinen Minderheit von Agitatoren gewünscht wird... Die gegenwärtige Streitigkeit erscheint hier in der Nähe des Kampfes akademisch und von den geringsten praktischen Folgen zu sein, verglichen mit der schweren Gefahr, uns dadurch aus einer Stellung auszuschließen, in der wir der Zivilisation und dem Weltfrieden von einigem Nutzen sein können. Es besteht kein praktisches Bedürfnis, sich mit anderen neutralen Regierungen zu beraten. Wenn wir die vorgeschlagene neue *Order in Council* annehmen, werden alle anderen sie auch annehmen und uns später dafür danken. Ihre Vertreter kommen alle zu mir, um Rat und Führung zu erhalten. Die Frage erscheint von hier aus ganz anders als wahrscheinlich in Washington. Dort ist sie mehr oder weniger akademische Diskussion. Hier ist sie eine Frage auf Leben und Tod für die englisch sprechende Zivilisation..." A.a.O. S. **55**. ...zurück...

23 S. **56**. ...zurück...

24 S. **56**. ...zurück...

25 "Hierin zeigten die Rechtsberater des Staatsdepartements ein gesundes Rechtsempfinden, denn das höchste britische Prisengericht stellte später tatsächlich dasselbe fest" (**Anmerkung des Werkes** auf S. **56**). ...zurück...

26 S. **57**. ...zurück...

27 S. **57**. ...zurück...

28 S. **57**. ...zurück...

29 **Text s. Anhang**. ...zurück...

30 S. **59**. ...zurück...

31 S. **61**. ...zurück...

32 S. **61**. ...zurück...

33 S. **61**. ...zurück...

34 S. **62**. ...zurück...

35 "Jeder neutrale Staatsmann, Kapitän und Reeder wußte von Anfang an, daß die in diesem Dokument enthaltenen Anschuldigungen ganz unwahr waren... Wie man sich denken kann, entstand allgemeine Entrüstung darüber, daß diese Anschuldigungen ohne Prüfung und Untersuchung ausgestreut wurden. Skandinavische Kapitäne nahmen den Vorwurf besonders übel, Minenlegen unter neutraler Flagge, Aufklärungsdienst durch Fischdampfer, Lazarettschiffe und neutrale Schiffe seien die üblichen Formen deutscher Seekriegsführung, denn sie sahen das als eine ungerechtfertigte Besudelung ihrer Ehre und ihres guten Namens an" (S. **64**). ...zurück...

36 Der englische Gesandte im Haag. ...zurück...

37 Der englische Gesandte in Bern. ...zurück...

38 S. **65**. ...zurück...

39 S. **68**. ...zurück...

40 S. **68**. ...zurück...

41 S. **69**. ...zurück...

42 S. **69**. ...zurück...

43 S. **69**. ...zurück...

44 S. **70**. ...zurück...

45 Der Vertreter des abwesenden englischen Gesandten. ...zurück...

46 S. **71**. ...zurück...

47 S. **72**. ...zurück...

48 S. **72**. ...zurück...

49 S. **73**. ...zurück...

50 Der englische Gesandte. ...zurück...

51 S. 77 *[Scriptorium merkt an: richtig S. **76**]*. ...zurück...

52 S. **78**. ...zurück...

53 S. **79**. ...zurück...

54 S. **80**. ...zurück...

55 S. **80**. ...zurück...

56 S. **81**. ...zurück...

57 Der englische Gesandte. ...zurück...

58 S. **86**. ...zurück...

59 S. **87**. ...zurück...

60 S. **88**. ...zurück...

61 S. **89**. ...zurück...

62 S. **92**. ...zurück...

63 S. **92**. ...zurück...

64 S. **92**. ...zurück...

65 S. **94**. ...zurück...

66 S. **95**. ...zurück...

67 S. **96**. Der folgende Abschnitt (S. **97-106**) über die Verhandlungen mit Italien ist nicht aufgenommen, weil diese sich hauptsächlich auf die Beschränkung der österreichisch-ungarischen Zufuhren bezogen. ...zurück...

68 S. 111 *[Scriptorium merkt an: richtig S. **107**]*. ...zurück...

69 S. **112**. ...zurück...

70 S. **112**. ...zurück...

71 S. **113**. ...zurück...

72 S. **114**. ...zurück...

73 S. **114**. ...zurück...

74 Siehe die **im Anhang abgedruckte Tabelle des englischen Werkes**. ...zurück...

75 S. **114**. ...zurück...

76 S. **115**. ...zurück...

77 S. **115**. ...zurück...

78 S. **115**. ...zurück...

79 S. **115**. ...zurück...

80 S. **116**. ...zurück...

81 S. **117**. Bei dem letzten Satz ist zu beachten, daß die Darstellung auch als Apologie der amtlichen Politik des *Foreign Office* gegen die Angriffe von Forster und Bowles dient, denen das System der Banngutabkommen nicht weit genug ging. ...zurück...

82 S. **119**. ...zurück...

83 S. **119**. ...zurück...

84 S. **120**. ...zurück...

85 S. **121**. ...zurück...

86 S. **121**. ...zurück...

87 S. **121**. ...zurück...

88 S. **122**. ...zurück...

89 S. **121**. ...zurück...

90 S. **122**. ...zurück...

91 S. **123**. ...zurück...

92 S. **124**. ...zurück...

93 S. **124**. ...zurück...

94 S. **126**. ...zurück...

95 S. **126**. ...zurück...

96 S. **127**. ...zurück...

97 S. **127**. ...zurück...

98 S. **128**. ...zurück...

99 S. **128**. ...zurück...

100 S. **128**. ...zurück...

101 S. **128**. ...zurück...

102 S. **129**. ...zurück...

103 S. **129**. ...zurück...

104 S. **129**. ...zurück...

105 S. **130**. ...zurück...

106 S. **130**. ...zurück...

107 S. **130**. ...zurück...

108 S. **131**. ...zurück...

109 S. **131**. ...zurück...

110 S. **132**. ...zurück...

111 S. **133** s. *Congressional Record* 63 Congress 3. Sess. 11. Februar 1915 Senat. ...zurück...

112 S. 136 *[Scriptorium merkt an: richtig S. **135**]*. ...zurück...

113 S. 137 *[Scriptorium merkt an: richtig S. **136**]*. ...zurück...

114 S. **136**. ...zurück...

115 S. **138**. ...zurück...

116 S. **138**. ...zurück...

117 S. **139**. ...zurück...

118 S. **139**. ...zurück...

119 S. **140**. ...zurück...

120 S. **140**. ...zurück...

121 S. **141**. ...zurück...

122 S. **141**. ...zurück...

123 S. **144**. ...zurück...

124 S. **146**. ...zurück...

125 S. **148**. ...zurück...

126 S. **149**. ...zurück...

127 S. **149**. ...zurück...

128 S. **150**. ...zurück...

129 S. **150**. ...zurück...

130 S. **150**. ...zurück...

131 S. **151**. ...zurück...

132 S. **152**. ...zurück...

133 S. 156 *[Scriptorium merkt an: richtig S.* ***152****]*. ...zurück...

134 S. **155**. ...zurück...

135 S. **156**. ...zurück...

136 S. **156**. ...zurück...

137 S. **156**. ...zurück...

138 S. **157**. ...zurück...

139 S. **157**. ...zurück...

140 S. **158**. ...zurück...

141 S. **159**. ...zurück...

142 S. **159**. ...zurück...

143 S. **160**. ...zurück...

144 S. **161**. ...zurück...

145 S. **161**. ...zurück...

146 S. **162**. ...zurück...

147 S. **163**. ...zurück...

148 S. **163**. ...zurück...

149 S. **163**. ...zurück...

150 S. 164 *[Scriptorium merkt an: richtig S.* ***163****]*. ...zurück...

151 S. **164**. ...zurück...

152 S. **164**. ...zurück...

153 S. **165**. ...zurück...

154 S. **165**. ...zurück...

155 S. **166**. ...zurück...

156 S. **167**. ...zurück...

157 S. **167**. ...zurück...

158 S. **167**. ...zurück...

159 S. **168**. ...zurück...

160 S. **168**. ...zurück...

161 S. **168**. ...zurück...

162 S. **169**. ...zurück...

163 S. **170**. ...zurück...

164 S. **170**. ...zurück...

165 S. **171**. ...zurück...

166 S. **171**. ...zurück...

167 S. **172**. ...zurück...

168 S. **172**. ...zurück...

169 S. **173**. ...zurück...

170 S. **174**. ...zurück...

171 S. **175**. ...zurück...

172 S. **176**. ...zurück...

173 S. **176**. ...zurück...

174 S. **177**. ...zurück...

175 S. **177**. ...zurück...

176 S. **178**. ...zurück...

177 S. **179**. ...zurück...

178 S. **179**. ...zurück...

179 S. **180**. ...zurück...

180 S. **181**. ...zurück...

181 S. **183**. ...zurück...

182 S. **183**. ...zurück...

183 S. **184**. ...zurück...

184 S. **184**. ...zurück...

185 S. **185**. ...zurück...

186 S. **187**. ...zurück...

187 S. **188**. ...zurück...

188 S. **189**. ...zurück...

189 S. 191 *[Scriptorium merkt an: richtig S. **189**]*. ...zurück...



Teil III: Die Durchführung der Hungerblockade bis zum Herbst 1915

A. Die erste Erklärung des U-Boot-Handelskrieges

Wenn auch der Anfang 1915 auf Deutschland ausgeübte Wirtschaftsdruck die deutschen Zufuhren in einem Maße verringert hatte, das bisher nur durch regelrechte Blockaden erreicht worden war, so waren die wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen doch keineswegs einer Blockade gleichwertig. Ein großer Teil des allgemeinen Handels zwischen Deutschland und den Neutralen war von uns noch nicht erfaßt worden.

"Es wäre interessant, darüber nachzusinnen, ob wir mit den uns zur Verfügung stehenden Zwangsmitteln: der die Handelswege nach Nordeuropa beherrschenden Flotte und der von uns beanspruchten, vereinbarten und durch besondere Abkommen durchgeführten Doktrin der fortgesetzten Reise, jemals diesen allgemeinen Handel kontrolliert haben würden. Unsere Behörden hätten es sicherlich versucht, es ist jedoch ebenso sicher, daß sie es als sehr schwierig befunden haben würden, denn die Neutralen hätten kräftigen Widerstand geleistet. Die deutsche Regierung gab uns aber die Gelegenheit und in der Tat ein Recht, den allgemeinen Handel Nordeuropas als einen Gegenstand innerhalb des Schauplatzes unserer Seeoperationen zu behandeln. Nach langen und sorgfältigen Beratungen, in denen die Kriegsaussichten wiederholt erwogen und berechnet wurden, entschloß sich der Feind, die Seeverbindungen Großbritanniens mittels seiner U-Bootflotte zu sperren und seinen Angriff ohne Frist und Pause vorzutreiben. Durch diese Entscheidung machten die Deutschen den Seekrieg aus einer Folge von Kreuzerüberfällen, Minenlegungsunternehmungen und Flottenausfällen zu einem ebenso wilden, verzweifelten und

unerbittlichen Kampf wie den Landkrieg, denn diese Entscheidung verwickelte sie in eine Schlacht um die Herrschaft der Seeverkehrswege, eine Schlacht, die fast vier Jahre tobte, ehe eine Seite sich einen entscheidenden Vorteil sicherte. Da die Deutschen beabsichtigten, jedes nach Großbritannien fahrende Schiff zu versenken, d. h. jedes Glied in dem Netzwerk unserer Verbindungen zu lösen, wenn sie es zerschneiden konnten, blieb der britischen Regierung keine andere Wahl, als eine entsprechende Erklärung zu erlassen. Sie antwortete deshalb, daß sie alle Verbindungen der Zentralmächte absperren und alle Zufuhren nach ihnen anhalten würde. Beide Parteien proklamierten so, daß sie dasselbe mit verschiedenen Mitteln tun würden und von den Daten dieser beiden Ankündigungen an rangen zwei wetteifernde Methoden der Ausübung wirtschaftlichen Druckes um die Herrschaft: unser wirtschaftlicher Feldzug und die deutsche Unterseebootflotte standen einander genau so feindlich gegenüber wie die Heere an der Westfront und die Schlachtflotten in Scapa und Wilhelmshaven. Die deutsche und die britische Regierung erklärten das, was die Lehrer der Militärgeschichte den unbeschränkten Wirtschaftskrieg nennen würden.

Es ist eine alte Regel militärischer Ehre, niemals die Taten eines Feindes, der hart und tapfer gekämpft hat, zu verkleinern. Wenn diese Regel in England befolgt worden wäre, würde die Öffentlichkeit den Platz, den der U-Boothandelskrieg in der Geschichte der Strategie und des Krieges einnehmen wird,[1] besser würdigen. Unglücklicherweise sind die Schreckensschreie sowie die unangebrachten Beschimpfungen der Presseleute von verantwortlicherer Seite aus wiederholt worden mit dem Ergebnis, daß die Schlagworte von Piraterie und Mord in den Sprachschatz übergegangen sind und in den Herzen des Volkes entsprechende Gefühle ausgelöst haben."[2] Der U-Boothandelskrieg bedarf aber einer wissenschaftlicheren Behandlung, denn ohne eine solche ist eine genaue Würdigung der beiden wetteifernden Methoden wirtschaftlichen Drucks unmöglich. Er "kann nicht auf eine einzige Person oder auf eine besondere wirkende Ursache zurückgeführt werden. Die erste Erklärung wurde erlassen, weil die deutschen Behörden eine große Furcht vor dem Wirtschaftsdruck hatten und der ehrlichen Überzeugung waren, sie seien zu Repressalien gegen diejenigen, die ihn anwandten, berechtigt, weil der deutsche Seekriegsplan sich als ein Fehlschlag erwiesen hatte, und die deutschen Seebefehlshaber sich nicht über den an seine Stelle zu setzenden Plan einig werden konnten, und weil die Vorschläge derer, die darauf drangen, daß die U-Boote den Handel angreifen sollten, sich als eine Art Sammelpunkt für Staatsmänner, Admiräle und Generäle erwiesen. Diese Streitigkeiten über Strategie und diese Befürchtungen waren sozusagen parallel laufende Ströme von Ursache und Wirkung, die in ein einziges Bett gezwungen wurden, in dem ihre vereinigte Stärke unwiderstehlich war."[3]



a) Die deutsche Wirtschaftslage Ende 1914

Gemessen an der späteren erstaunlichen Widerstandskraft Deutschlands gegen die im weiteren Verlauf des Krieges von uns durchgeführte Blockadeverschärfung erscheint uns heute die Gefahr der zu Beginn des Jahres 1915 von England ergriffenen Maßnahmen des Seehandelskrieges gering zu sein. Aber damals war diese Widerstandskraft noch nicht erprobt worden, und die leitenden deutschen Staatsstellen beurteilten deshalb die wirtschaftliche Lage düsterer als sie es tatsächlich war. Hierzu trug die unzulängliche Vorbereitung auf den Wirtschaftskrieg bei.

Zum ersten Male war im Jahre 1883 vom Heer die Frage aufgeworfen worden, ob im Falle eines Zweifrontenkrieges bei wirksamer Blockade der deutschen Küsten genügend Getreide und Fleisch vorhanden sein würde. Das Handelsministerium hatte nach sorgfältiger Prüfung diese Frage vorbehaltlos bejaht, und die Militärbehörden hatten sich dabei beruhigt. Um für alle Fälle gerüstet zu sein, waren jedoch die deutschen Konsuln in Belgien und Holland angewiesen worden, bei Kriegsgefahr Vereinbarungen mit den Großhändlern über Getreideeinfuhren nach Deutschland zu treffen. Auch hatte sich das österreichisch-ungarische Kriegsministerium verpflichtet, nach der

Mobilmachung ein Getreideausfuhrverbot zu erlassen und einen Teil der ungarischen Ernte für Deutschland zur Verfügung zu halten. In der letzten amtlichen Auslassung war überdies versichert worden, daß kein Grund zu der Annahme bestünde, der indirekte Handel über die Neutralen könne gestört werden.

Tirpitz war der erste Staatsminister, der wieder auf Deutschlands gefährdete Wirtschaftslage hinwies. Im Jahre 1906 beantragte der Großadmiral die Einsetzung eines Ressortausschusses zur Prüfung dieser Frage. Er betonte, daß im Falle einer Beteiligung Englands am Kriege damit zu rechnen sei, daß die britischen Behörden einen Druck auf die Randneutralen ausüben würden, um den indirekten Handel mit Deutschland über die neutralen Häfen zu unterbinden. Auch sei es zweifelhaft, ob die neutralen Häfen und das deutsche Eisenbahnnetz in der Lage seien, einen solchen Handelszuwachs bzw. eine solche Handelsumleitung zu bewältigen. Das mit der Untersuchung betraute Reichsamt des Innern kam zu dem Ergebnis, daß, obgleich die Einfuhr von Nahrungs- und Futtermitteln nunmehr für die Nation wesentlich geworden sei, die heimischen Vorräte für neun Monate ausreichen würden. "Die Untersuchung bewies also, daß Deutschlands Widerstandskräfte von einem frühen und entscheidenden Erfolg auf dem Schlachtfeld abhängig waren. Die Versorgung der Bevölkerung und die Unterhaltung des Heeres wurden von nun an als Aufgaben betrachtet, die erfolgreich gelöst werden würden, wenn der Festlandsfeldzug verhältnismäßig kurz wäre. Es ist deshalb von einigem Interesse, wie groß das Vertrauen der militärischen Führer darauf war, daß die Ausführung des Plans, auf den sie verpflichtet waren, mit dem überwältigenden Sieg endete, von dem alles abhing.

Als Schlieffen und seine Mitarbeiter ihren berühmten Operationsplan ausarbeiteten, gaben sie offenbar Graf Moltkes Ansicht auf, daß das deutsche Volk sich in Voraussicht eines siebenjährigen, ja eines dreißigjährigen Krieges in Zucht nehmen müßte. Vermutlich hob der neue Plan eine Anzahl älterer konservativerer auf, was Vertrauen in seine Wirksamkeit in sich schließt. Wenn man jedoch die wenigen Äußerungen Schlieffens und seiner Gehilfen sorgfältig liest, so deuten sie an, daß er seinen Plan einer großen Flankenbewegung durch Belgien eher deshalb vorbereitete, weil er die Gefahren eines langen Krieges fürchtete, als weil er darauf vertraute, daß sein Plan einen kurzen verbürgte. Selbst in seinem amtlichen Bericht legt Schlieffens Stab nur dar: In der Mandschurei konnten Armeen Monate hindurch in unangreifbaren Stellungen stehenbleiben. In Westeuropa können wir uns den Luxus dieser Art Kriegführung nicht erlauben... Das ist eher die Warnung vor einer Gefahr als eine Quittung für den Erfolg... Moltke, Schlieffens Nachfolger, war sich der Gefahr noch mehr bewußt, denn ihm schien der industrielle Aufbau eines modernen Staates nicht das brüchige, nichtige Ding zu sein, für das es oft gehalten worden war, sondern ein den Änderungen der Umstände sich leicht anpassendes Organ des nationalen Lebens und deshalb eine große Quelle des Ausdauerns im Kriege. Da dieses die Ansichten der für die Durchführung des Kriegsplans Verantwortlichen waren, berührt die von ihnen gegebene kurze Antwort auf die letzte Übersicht über Deutschlands wirtschaftliche Hilfsquellen, über seine Kartoffeln-, Fleisch-, Getreide- und Futtervorräte etwas eigenartig. Denn auf die allgemeine Schlußfolgerung, daß das deutsche Volk sich selbst durch seine eigenen Hilfsquellen neun oder zehn Monate, aber nicht länger ernähren könnte, erwiderten die Militärbehörden nur: Das genügt für die gegenwärtigen Zwecke.

Der Staatssekretär des Reichsmarineamts war über diese Selbstzufriedenheit beunruhigt und setzte eine bemerkenswerte Warnung vor den Gefahren in Umlauf, die die letzte Untersuchung offenkundig gemacht hatte. In erster Linie protestierte er heftig gegen die Schlußfolgerung, jede weitere Untersuchung wäre unwichtig, weil das Vorhandensein genügender Vorräte für einen neunmonatlichen Krieg bewiesen worden sei und weil das für die wahrscheinliche Kriegsdauer gehalten würde. Forderte nicht der gesunde Menschenverstand, selbst wenn beide Annahmen sich als richtig erweisen sollten, auch Deutschlands wirtschaftliche Widerstandskraft während eines achtzehnmonatlichen Krieges zu untersuchen? Der Staatssekretär wiederholte dann sein Mißtrauen gegen die vorherrschende Zuversicht, daß der Handel mit den Randneutralen nicht gestört werden

würde. Die Annahme hieße das Völkerrecht für eine absolute Sicherheit für deutsche Einfuhren erklären."[4] Zum Schluß wies er darauf hin, daß das Reichsamt des Innern seine Untersuchungen nur auf Nahrungsmittel beschränkt habe und daß eine Untersuchung über die Rückwirkungen des Krieges auf die Vorräte der Metall- und Textilindustrie ebenso wichtig sei.

Die von Tirpitz geforderte allgemeine Untersuchung wurde erst sechs Jahre später durchgeführt. In der Zwischenzeit sind lediglich einige Vorbereitungen durch das Reichsamt des Innern zu nennen, die aber nur in Verbesserungen der Agrar- und Verbrauchsstatistik und in einer Vergrößerung der Anbauflächen bestanden. "Nach dem amtlichen deutschen Geschichtsschreiber ist die Erklärung dieser Gleichgültigkeit darin zu suchen, daß in dieser Zeit zwei große Konferenzen des Völkerrechts zusammentraten, und daß verantwortliche Regierungsstellen Deutschlands glaubten, das Gesetzbuch des Seerechts, auf das man sich auf der Londoner Konferenz geeinigt habe, sei eine befriedigende Garantie gegen wirtschaftlichen Druck. Admiral von Tirpitz machte zwar geltend, eine nichtratifizierte Urkunde böte keinerlei Sicherheit. Die amtliche Auffassung scheint jedoch die gewesen zu sein, daß, ratifiziert oder nicht, die Londoner Deklaration amtlich als maßgebliche Sammlung des geltenden Gewohnheitsrechts anerkannt worden sei, und daß ernsthafte Abweichungen davon nicht zu erwarten wären. Sicher ist jedenfalls, daß die Frage fünf Jahre lang in amtlichen Kreisen nur wenig erörtert wurde."[5]

1911 und 1912 wiesen zwei voneinander unabhängige Untersuchungen, eine Aufzeichnung aus dem Kriegsministerium und ein der Reichskanzlei vorgelegtes Memorandum eines Dr. Fröhlich, übereinstimmend nach, trotz der Erzeugungssteigerung der deutschen Landwirtschaft sei die Lebensmitteleinfuhr und damit die Abhängigkeit vom Ausland weiter gestiegen. Auch sie führten zu keinen amtlichen Schritten. Das Memorandum Dr. Fröhlichs wurde sogar unterdrückt. Doch die Agadirkrise und die wachsende Überzeugung, daß England am Kriege teilnehmen werde, hatte inzwischen die Wirtschaftskreise um die Weiterführung ihrer Industrien im Kriegsfalle besorgt gemacht. Die Öffentlichkeit verlangte immer dringender nicht nur eine Fortsetzung und Vertiefung der Untersuchungen, sondern eine aktive Vorbereitung durch eine wirtschaftliche Mobilmachung. Die Regierung mußte dem Druck der Öffentlichkeit nachgeben, und eine Ende 1912 stattfindende Ministerkonferenz beschloß die Ernennung eines ständigen Ausschusses.

Die Arbeiten dieses Ausschusses, der eine Reihe technischer Maßnahmen der Vorratsbewirtschaftung vorbereitete, zeigten, "daß die Quellen der wirtschaftlichen Stärke des Landes so zahlreich geworden waren, daß sie nicht durch einen einzigen beschützenden Plan gedeckt werden konnten. Infolgedessen gelangte der Ausschuß zu der Überzeugung, daß die Forderungen der Öffentlichkeit - wirtschaftliche Mobilmachung und wirtschaftlicher Generalstab - höchst unklug wären, da sie von einer Einwirkung auf Handel und Industrie ausgingen, die für beide außerordentlich schädlich sei. In der Tat war die letzte wenige Monate vor Kriegsbeginn vorgelegte Übersicht über Deutschlands wirtschaftliche Widerstandskraft wenig mehr als eine mit einer Fülle erläuternder Statistiken versehene Wiederholung, daß ein kurzer Krieg und ein freier unbehinderter Handel zwischen Skandinavien und Amerika der einzige Schutz von dauerndem Wert sei. Es ist richtig, daß die Ausschußmitglieder das nicht mit diesen Worten darlegten, aber ihr letzter Bericht über die noch zu überwindenden Schwierigkeiten enthält ein gleichwertiges Eingeständnis."[6] "Der Bericht... war praktisch ein Verzeichnis der in dem belagerten Lande noch zu treffenden Verteilungsmaßnahmen. Sehr wenig wurde darin zu der großen Frage, wie die Belagerung zu durchbrechen sei, vorgeschlagen. Der Ausschuß gab zu, daß Übereinkommen mit den großen Getreideimporteuren in Rotterdam über den Ankauf aller erhältlichen Vorräte und ihre Versendung nach Deutschland getroffen seien. Aber diese Käufe konnten nur zu Beginn gemacht werden. Ihre Fortsetzung war so unsicher, daß der Ausschuß nicht empfahl, Rotterdam zu einem regelmäßigen Versorgungspunkt zu machen und entsprechende Transportmittel zuzuteilen. Die Worte seines Vorsitzenden, Dr. Clemens Delbrück, zeigen in der Tat deutlich, daß die Zukunft dunkel und trübe erschien, und daß die einzige Erleichterung in der Hoffnung auf einen frühen,

zermalmenden Sieg im Felde bestand."[7]

"Da dies die erwogene Meinung des Ausschusses in den ersten Monaten des Jahres 1914 war, als der Staatssekretär des Innern seinen letzten Bericht vorlegte, ist es leicht verständlich, wie ernst die ganze Zukunft Deutschlands in den letzten Monaten des Jahres erschien, als die Land- und Seekriegspläne nochmals geprüft wurden. Falkenhayn hatte damals den Angriff auf die Kanalhäfen - einen letzten verzweifelten Versuch, eine Entscheidung im Feld herbeizuführen - aufgegeben. Die Regierung sah sich deshalb von den zwei Gefahren bedroht, die die sachverständigen Berater als die schwerwiegendsten angesehen hatten: einem in die Länge gezogenen Krieg und einer Hemmung der Handelsverbindungen mit Amerika. Es ist deshalb nicht überraschend, daß im Großen Hauptquartier allgemein über einen Ausweg und einen Sonderfrieden diskutiert wurde. Falkenhayn und Tirpitz scheinen von wenig anderem gesprochen zu haben. Die zivilen Minister hatten einen zusätzlichen Grund zur Besorgnis vor einem in die Länge gezogenen Krieg, denn sie scheinen die Arbeiten des Delbrückausschusses unterschätzt und das Land für buchstäblich wehrlos gegen einen wirtschaftlichen Druck gehalten zu haben...

Es muß hier daran erinnert werden, daß während die britischen Behörden damals alle Beschränkungen auferlegten, die vielleicht dem Handel durch Anwendung des Rechts des Bannguts und der fortgesetzten Reise aufgebürdet werden konnten, und davon überzeugt waren, daß für eine beträchtliche Zeit kein weiterer Druck ausgeübt werden könne, die deutschen Behörden der festen Meinung waren, daß unser wirtschaftlicher Feldzug gerade erst begonnen habe. Die von der Admiralität, ohne Befragung der anderen Regierungsstellen, vorbereitete Verordnung vom November, die nur als Vorsichtsmaßnahme gegen das Minenlegen der Neutralen gedacht war, wurde von den Deutschen als[8] eine Erklärung des unbeschränkten Wirtschaftskriegs ausgelegt... Nur wenn man alle diese Gefahren so wertet, wie sie die Deutschen damals werteten, und nicht wie wir sie heute einschätzen, nachdem ihre Größe durch unsere Erinnerung an Deutschlands erstaunlichen Widerstand stark verringert ist, können wir verstehen, daß so unreife Pläne für einen neuen Kriegsplan, wie sie damals erörtert wurden, die Zustimmung des Kanzlers und seiner Kollegen fanden."[9]



b) Das Scheitern des deutschen Seekriegsplans und die ersten Vorschläge zur Eröffnung des U-Boot-Handelskriegs

Obgleich der deutsche Marinestab es für wahrscheinlich hielt, daß eine Fern- und nicht eine Nahblockade Ausgangspunkt für den britischen Kriegsplan sein würde, so nahm er doch an, daß die britische Flotte starke Kräfte in der Nordsee in der Reichweite der deutschen Marinebasen stationieren und gelegentlich mit starken Kräften die deutsche Bucht angreifen würde. Von diesen Voraussetzungen ging der deutsche Seekriegsplan aus. Er war ein Abnutzungsplan, der durch Minenlegungen, U-Bootsaktionen und Vorstöße gegen die englischen Vorpostenkräfte die englische Flotte schwächen sollte. Erst nach Herstellung eines Kräfteausgleichs sollte die Hochseeflotte unter günstigen Umständen eine Entscheidung suchen.

Dieser Plan erwies sich schon in den ersten Kriegsmonaten als Fehlschlag. Die Minenunternehmungen konnten nicht in der allein größeren Erfolg versprechenden Stetigkeit stattfinden. Die U-Bootwaffe war nach größeren Anfangserfolgen nicht in der Lage, den englischen Streitkräften erhebliche Schäden zuzufügen, geschweige denn den Nachschub des britischen Expeditionsheeres zu gefährden. Die englische Flotte versuchte auch keine größeren Angriffe auf die deutsche Bucht, die Gelegenheit zu kleineren Gefechten gegeben haben würden. Die Unzufriedenheit über den in dem Plan vorgesehenen Kleinkrieg war allseitig und wurde insbesondere von Tirpitz wieder und wieder zum Ausdruck gebracht. Aber was sollte man an seine

Stelle setzen? "Wenn die deutschen Admiräle darüber einig gewesen wären, daß die beste Politik darin bestehe, die britische Flotte unter den vorteilhaftesten Umständen anzugreifen und eine Entscheidung zu erzwingen, würden die U-Bootoperationen gegen den Handel sicherlich viele Monate verschoben, möglicherweise sogar niemals angeordnet worden sein. In der deutschen Marine herrschten jedoch die größten Meinungsverschiedenheiten. Tirpitz, Ingenohl, Capelle, Behnke und eine Anzahl von Kapitänen der Front glaubten, obgleich die britische Flotte weiter nach Norden zurückgezogen worden war, als sie vorausgesehen hatten, daß es bei freierer Verwendung der Hochseeflotte immer noch möglich sein würde, einzelne Abteilungen zu überwältigen und daß nach einer Reihe solcher Teilsiege die deutsche Flotte in der Lage sei, eine Entscheidung zu erzwingen. Es bestand jedoch eine gleichstarke abweichende Meinung, denn Admiral von Müller, der den Kaiser bei Flottenernennungen und Beförderungen beriet, Admiral von Lans, der Befehlshaber eines der Schlachtgeschwader, und Admiral von Pohl, der Berater des Kaisers in operativen Fragen, waren gegen jeden Plan, die Hochseeflotte in der nördlichen und mittleren Nordsee einzusetzen. Admiral Scheer, der später Oberkommandierender wurde, scheint eine zwischen beiden Auffassungen vermittelnde Ansicht vertreten zu haben."[10]

Die Meinung der vorsichtigeren Gruppe erlangte die Oberhand und im Oktober 1914 und Januar 1915 ergingen kaiserliche Befehle, die im Grunde die Dinge beim alten ließen und die Fortsetzung des Kleinkrieges anordneten. Diese Entscheidungen wurden von den höheren Offizieren zwar nicht einstimmig gutgeheißen. Sie mußten sich jedoch mit ihrer Unabänderlichkeit abfinden, da jeder wußte, daß sie der Kaiser nicht selbständig auf eigene Verantwortung, sondern nach Beratung mit Pohl und Müller erlassen hatte. "Abgesehen davon muß es bei dem Kaiser und seinen Marineberatern den Ausschlag gegeben haben, daß Ballin, der im Namen der großen Schiffahrtsinteressen sprach, entschieden darauf drang, keine Abenteuer zur See zu unternehmen. Wenn das Deutsche Reich aus dem Krieg als große Seemacht hervorgehen solle, dann müsse das Gefüge seiner Stärke zur See unbeschädigt erhalten bleiben. Es war seltsam, daß die großindustriellen Magnaten, die Ballin vertrat, darauf drangen, die deutsche Flotte solle für den Frieden erhalten bleiben - nachdem sie vorher Hunderte von Millionen bewilligt hatten, um sie auf den Krieg vorzubereiten -, aber das war ihre erwogene Meinung und sie war gewichtig und einflußreich."[11]

Einem so uneinigen Oberkommando wurden die ersten Anregungen einer neuartigen Seekriegführung unterbreitet. Sie gingen aus dem Kreis der U-Bootführer hervor, die auf ihren Kreuzfahrten den intensiven Verkehr vor den britischen Häfen beobachtet hatten und geltend machten, daß ein U-Bootangriff auf den Handel schwere Störungen in der englischen Volkswirtschaft zur Folge haben würde. Der Führer der U-Bootwaffe, Kapitän Bauer, griff diese Anregungen auf und schlug dem Admiral von Ingenohl vor, als Repressalie gegen das von ihm für völkerrechtswidrig gehaltene englische Minenfeld in der Straße von Dover den U-Boothandelskrieg zu beginnen. Ingenohl befürwortete den Vorschlag vom rein militärischen Standpunkt aus, fügte jedoch hinzu, daß bei der Entscheidung auch politische und völkerrechtliche Erwägungen, insbesondere die Wirkung auf die Neutralen, berücksichtigt werden müßten. Diese Dokumente wurden dem Chef des Marinestabes übersandt.

"Es erscheint an diesem Punkt der Darstellung zweckmäßig, eine kurze Beschreibung des Oberkommandos der Marine und der Verantwortlichkeiten der dazugehörigen Personen zu geben, denn wegen der eigentümlichen Verfassung des Oberkommandos wurden die ersten Vorschläge über die U-Bootskriegführung niemals kritisch geprüft.[12] Unter jedem an deren Kommandosystem wären die Vorschläge einer allgemeinen Durchprüfung unterworfen worden, welche als ein Hemmnis gegen überhastete Entscheidungen dient."[13]

"Nach der Verfassung des Deutschen Reiches war der Kaiser für alle Operationen zu Lande und zur See verantwortlich. Er hatte aber über die Landoperationen keine wirksame Kontrolle ausgeübt,

denn wenn er das versucht hätte, so wäre er gezwungen gewesen, fast ständig im Großen Hauptquartier zu leben, umgeben von einem großen Stab militärischer Sekretäre und getrennt von seinen Ministern, also tatsächlich dem Reich entzogen. Seine Kontrolle über Marineangelegenheiten wurde jedoch leichter ausgeübt, und wir wissen es durch Admiral von Tirpitz, daß er entschlossen war, darauf zu bestehen. Tatsächlich waren seine Kontrollbefugnisse groß. Der Oberkommandierende war nicht ermächtigt, mit der Flotte in See zu gehen, wenn die von ihm vorgeschlagene Operation dem Kaiser nicht erklärt und von ihm gebilligt worden war.

Zwei Offiziere von hohem Rang waren des Kaisers Hauptberater in Marineangelegenheiten. Als Chef des Stabes war Admiral von Pohl für die Ausarbeitung von Kriegsplänen und Plänen für die Operationen und die Verteilung der Streitkräfte verantwortlich. Nach der Theorie war er allein verantwortlich, aber in der Praxis scheint er sich verpflichtet gefühlt zu haben, gelegentlich andere Flaggoffiziere zu befragen. Der große Mangel dieser Einrichtung lag darin, daß dem diesen Posten einnehmenden Offizier, der vor allem ein Seemann von gesundem Urteil hätte sein sollen, die Talente eines Höflings am nützlichsten waren. Des Kaisers Erlaubnis mußte vor dem Beginn jeder Operation erlangt werden, und nach Tirpitz wurde die Erlaubnis öfters durch Schmeicheleien als durch vernünftige Erklärung erlangt.

Des Kaisers zweiter Marineberater war Admiral von Müller, der Chef des Marinekabinetts. Der Theorie nach war es seine Pflicht, den Kaiser bei Ernennungen, Beförderungen und Ehrungen zu beraten. Aber es ist zweifellos, daß er großen Einfluß auf Angelegenheiten außerhalb der Grenzen seines Dienstbereiches hatte. Das Amt des Kabinettschefs war das einzige Amt für Marineangelegenheiten mit einer verfassungsmäßigen Tradition, denn die Chefs des Zivil- und Militärkabinetts waren Jahrhunderte hindurch hohe Beamte der preußischen Regierung gewesen... Naturgemäß war unter den späteren Verfassungen des Reichs ein großer Teil der Verantwortung von den Kabinettschefs auf die Staatsminister übertragen worden. Die Ämter blieben aber mit allen damit verknüpften traditionellen Verbindungen bestehen. Es ist deshalb nicht überraschend, daß Tirpitz von Admiral von Müllers außerordentlichem Einfluß spricht. Das war unvermeidlich, denn sein Amt war alt, das Amt des Staatssekretärs des Reichsmarineamts war neu. Es ist jedoch unmöglich, genau zu sagen, in welchen Fragen Müller seinen Einfluß ausübte. Die veröffentlichten Dokumente zeigen, daß er des Kaisers Entscheidungen über die Kriegführung entwarf und übersandte und daß er ermächtigt war, strategische Fragen mit Männern wie Ballin zu diskutieren. Er war deshalb gut dazu befähigt, der öffentlichen Meinung in Marinefragen den Puls zu fühlen und darüber Bericht zu erstatten.

Diese beiden Admiräle und ihre Stäbe waren des Kaisers Hauptberater und können als das Oberkommando der Marine bezeichnet werden, denn der Staatssekretär im Reichsmarineamt Tirpitz war ein Verwaltungsbeamter, der nur für Bauprogramme, Materialien und Marinebudgets verantwortlich war. Da es unmöglich war, dem Offizier, der die deutsche Flotte erbaut hatte, das Recht abzusprechen, Anregungen darüber zu geben, wie sie verwendet werden sollte, war Pohl durch besonderen Befehl angewiesen, Tirpitz über Kriegspläne und Operationen zu befragen.[14] Das verschaffte dem Staatssekretär aber keinen Einfluß auf Fragen, die durch den Kaiser und seine Ratgeber geregelt wurden. Tirpitz' Einwendungen gegen den Kleinkriegsplan wurden ständig unbeachtet gelassen.

Die Verfassungstheorie scheint dem Stabschef die alleinige Verantwortung für Heeres- und Marinestrategie und dem Kanzler und Staatssekretär des Auswärtigen diejenige für die politische gegeben zu haben. Die Vorschläge, die Ingenohl dem Chef des Stabes in der ersten Oktoberwoche vorlegte, waren jedoch weder rein militärisch noch rein politisch. Wenn solche Angelegenheiten erörtert wurden, entsprach es der Übung, daß der Stabschef zu einer vorherigen Verständigung mit dem Kanzler gelangte. Das machte keine Schwierigkeiten, da die ständige Anwesenheit beim Kaiser diese beiden Beamten zusammenführte. Nach den zwischen den beiden Stäben ausgetauschten

Schriftstücken war die Verbindung zwischen ihren beiden Ämtern eng. Es gab jedoch noch eine andere Möglichkeit: die höchsten Beamten des Reichs zusammenzurufen und ihre Meinung zu hören. Es ist schwierig, über die Befugnisse dieses außerordentlichen Rates etwas sicheres zu sagen. Er wurde später häufig einberufen und die Anwesenden über die Kriegführung um Rat gefragt, aber nach den Sitzungsberichten scheint es nicht, daß dieser große Rat ein ordentliches Organ der Verfassung war. Beamte, die bei einer Sitzung anwesend waren, waren bei einer anderen abwesend, was darauf hindeutet, daß er keine regelmäßige Zusammensetzung hatte... Der Rat war deshalb nicht dem französischen oder britischen Kabinett zu vergleichen, dessen Beschlüsse bindende Befehle für die Staatsminister waren. Er scheint vielmehr eine in Augenblicken großer Gefahr einberufene und nach Belieben entlassene Versammlung gewesen zu sein. Er wurde über die ursprünglichen Vorschläge des U-Bootkrieges nicht befragt, aber später häufig einberufen, um seine politischen Rückwirkungen zu diskutieren.

Hiernach ist es klar, daß die Zivil- und Militärbeamten zwar reichlich Gelegenheit besaßen, halbwegs zwischen Strategie und Politik gelegene Fragen miteinander zu besprechen, daß sie sich aber nichtsdestoweniger unter keinem Zwang befanden, ihre Vorschläge einer allgemeinen scharfen Prüfung und Kritik der gesamten Regierung zu unterwerfen. Die veröffentlichten Dokumente belegen durchaus, daß der Stabschef sich verpflichtet fühlte, den Kanzler und den Staatssekretär des Auswärtigen um Rat zu fragen, aber es findet sich in ihnen nichts, was den Vermerken ähnlich ist, die sich immer auf den Originaldokumenten der britischen *Orders in Council,* diplomatischen Noten an Amerika und den anderen großen Maßnahmen des Wirtschaftsfeldzuges finden: Dem Kabinett vorzulegen, oder: Kabinett einverstanden. Dies mag zum Teil erklären, war um die Geschichte des U-Bootkrieges ein Bericht wilder Angriffe und überhasteter Rückzüge, und die Geschichte seiner großen Gegnerin, der Blockade, ein Bericht regelmäßigen Fortschreitens ist."[15]

"Admiral von Pohl fühlte sich nicht verpflichtet, die politischen Beamten über die ersten Vorschläge zu befragen und entschied aus eigener Machtvollkommenheit, daß sie nicht weiter getrieben werden könnten. Er hielt die U-Bootkriegführung gegen den Handel für eine grobe Verletzung des Völkerrechts und glaubte nicht, daß britische Verletzungen sie rechtfertigten. Er fügte jedoch hinzu, daß die Vorschläge im Falle der Ausführung einen großen Eindruck hervorrufen und wahrscheinlich England friedenswillig machen würden. Er stimmte daher Ingenohl in bezug auf ihren militärischen Wert zu. Die beiden Männer, die die Frage prüften, waren so von Anbeginn überzeugt, daß die vorgeschlagenen Maßnahmen nur als Repressalie gerechtfertigt waren.

Die Erklärung der Admiralität vom 2. November gab den deutschen Marinebehörden die Entschuldigung, auf die sie warteten. Sie wurde in der Tat von ihnen völlig mißverstanden, was verständlich ist. Vor ihrem Erlaß waren die Deutschen aller Stände in Sorge über den Wirtschaftskrieg und sie sahen in dieser Novembererklärung die Ankündigung, daß er mit äußerster Kraft vorgetrieben würde. Ballin sprach von unserer ersten *Order in Council* als von einer Maßnahme außergewöhnlichen und ganz ungerechtfertigten Zwanges. Ingenohl dachte dasselbe und schrieb an Pohl, daß die britische Regierung beabsichtige, jeden deutschen Handel mit der Außenwelt anzuhalten. Da diese Ausdrücke in Privatkorrespondenzen benutzt wurden, deren Verbreitung die Schreiber nicht beabsichtigten, zeigen sie, daß, während wir in den ersten Monaten des Krieges einen beschränkten Feldzug zum Anhalten von Banngut zu führen meinten, die deutschen Behörden diesen als unbeschränkten Wirtschaftskrieg ansahen. Sie setzten eine Note an die Neutralen in Umlauf, die unsere ersten Maßnahmen tatsächlich so beschrieb. Da die Note eine sorgfältige Ausarbeitung der von hohen Beamten in ihren Privatkorrespondenzen ausgedrückten Gefühle ist, ist es müßig, sie als parteiliche Darstellung zu bezeichnen. Sie war viel mehr ein Schriftstück, das glaubwürdig aufzeigte, wie sehr die deutsche Regierung eine Gefahr fürchtete, die man in Zwischenräumen von 20 Jahren geprüft hatte und die bei jeder folgenden Abschätzung furchtbarer erschienen war."[16]

"Es ist deshalb nicht überraschend, daß die deutschen Behörden in der Novembererklärung eine Erklärung sahen, daß das Land blockiert wäre. Zwei Tage nach ihrer Veröffentlichung änderte Admiral von Pohl seine erste Entscheidung um und unterbreitete dem Kanzler einen allgemeinen Vorschlag über den U-Bootkrieg gegen den Handel, in dem er behauptete, die jüngste Erklärung rechtfertige die Maßnahme, da die deutsche Regierung ein offensichtliches Recht auf außergewöhnliche Vergeltung habe. Da der deutsche Anspruch auf ein Recht auf Repressalien von den britischen Publizisten mit großer Leichtfertigkeit behandelt worden ist, so lohnt es sich, zu prüfen, welche Meinungen man ehrlich in Deutschland hegte und aus welchen Gründen sie vertreten wurden."[17]

Sowohl der Kanzler wie Helfferich erklärten, die englischen Maßnahmen zur Unterwerfung Deutschlands mittels wirtschaftlichen Drucks für eine völkerrechtswidrige Hungerblockade, die Deutschland zur Repressalie des U-Bootkrieges berechtigte. "Das ist jedoch unbefriedigend. Als die deutsche Regierung den U-Bootkrieg anordnete, hemmten die britischen Behörden nur den Bannguttransport und versuchten nicht, eine Hungerblockade durchzuführen."[18]

"Es ist in diesem Zusammenhang unerheblich, daß ihre Behauptungen anfechtbar sind. Die streitige Frage ist nicht, ob ein Gerichtshof entscheiden würde, daß unsere *Orders in Council* und unsere Banngutabkommen mit den Neutralen so rechtswidrig waren, wie sie von den deutschen Ministern hingestellt wurden, sondern einfach, wie die deutschen Minister bei Jahresende den Wirtschaftsfeldzug beurteilten. Als Beweis für eine Überzeugung sind diese Äußerungen entscheidend, denn an der Ehre derjenigen, die sie taten, bestehen keine Zweifel. Sie werden außerdem durch ein Schriftstück ganz anderer Art bestätigt, durch Dr. Krieges amtliche Darstellung des Rechts der deutschen Regierung auf Repressalien. Dieser war ein Rechtsberater des deutschen Auswärtigen Amts und es würde Zeitverschwendung sein, seine Ehre in Frage zu stellen. Dr. Kriege behauptete, da die Londoner Deklaration als ein Gesetzbuch des bestätigten Gewohnheitsrechts anerkannt worden sei, so sei eine offenkundige Verletzung derselben ein Bruch des Völkerrechts. Die britische Regierung hatte nach seiner Ansicht die Deklaration vielleicht nicht durch eine besondere Maßnahme, wohl aber durch ihr Gesamtverhalten verletzt. Durch die Gleichstellung bedingten und unbedingten Banngutes und durch die Erklärung von Gegenständen der Freiliste zum Banngut, hatte sie dem Handel ungerechtfertigte, ja sogar durch das Gewohnheitsrecht ausdrücklich verbotene Beschränkungen auferlegt. Keine dieser Maßnahmen war als Repressalie gegen irgendeine Handlung Deutschlands ergriffen worden. Sie waren also bloße Gewaltakte.

Es würde ebenso leicht sein, auf Dr. Krieges Rechtsauslegung zu antworten wie auf die des Kanzlers und Helfferichs. Aber seine wie ihre Darlegungen werden hier lediglich als Beweis für eine Überzeugung angeführt. Außerdem müssen alle drei den Umständen, unter denen sie geäußert wurden, und den ihnen vorausgehenden Ereignissen angepaßt werden. Die deutschen amtlichen Geschichtsschreiber haben bewiesen, daß die deutschen Staatsmänner die Londoner Deklaration immer als einen Schutz gegen wirtschaftlichen Druck ansahen und so darauf vertrauten, sie sei ein angemessener Schutz, daß sie die Vorbereitungen zum Widerstand gegen einen Wirtschaftskrieg mißbilligt hatten. Wir wissen aber aus den Berichten unserer sachverständigen Beobachter, daß Deutschland in den letzten Monaten des Jahres 1914 einem weit härteren wirtschaftlichen Druck unterworfen war, als wir ihn mit den uns zur Verfügung stehenden Druckmitteln ausüben zu können glaubten. Die erste Erholung Deutschlands machte sich nicht vor den ersten Monaten des Jahres 1915 geltend. Die Überraschung, daß Deutschland so plötzlich solchen Mangel litt, der Schrecken vor den bevorstehenden Gefahren, die Unkenntnis von der Widerstandskraft des Landes, wirkten augenscheinlich zusammen, um die Gefahr größer erscheinen zu lassen als sie wirklich war, und um die deutschen Behörden davon zu überzeugen, daß ihr Land einem ungerechtfertigten Zwang unterworfen wurde und sie infolgedessen mit Recht außerordentliche Vergeltungsmaßnahmen anordnen könnten. Von dem Augenblick an, in dem Admiral von Pohls Vorschläge in der Reichskanzlei eintrafen, wurden diese Vorschläge nur nach Zweckmäßigkeitserwägungen beurteilt.

Des Kaisers gefühlsmäßiger Widerwillen gegen die U-Bootkriegführung, Pohls ursprüngliches Zögern[19] waren nicht länger ein Hindernis. Auch das deutsche Auswärtige Amt bezeichnete die Vorschläge niemals als an sich ungerechtfertigt. Eine Reihe von Umständen mache so den von Admiral von Pohl übersandten Plan außergewöhnlich anziehend."[20]

Der Plan sah vor, Großbritannien solle für blockiert erklärt werden und die Neutralen sollten vor der Schiffahrt nach England mit der Begründung gewarnt werden, wegen der Durchführung der Blockade durch U-Boote liefen neutrale Blockadebrecher Gefahr der warnungslosen Versenkung. Der von Pohl angeforderte Bericht seines Stabes über die geplante Blockade äußerte sich sehr zurückhaltend über deren mutmaßliche Wirkung und erklärte unzweideutig, daß wegen der geringen Zahl der U-Boote eine völlige Unterbindung aller Einfuhren nach England von ihr nicht erwartet werden könne. Die Skepsis des Marinestabs bezüglich der Effektivität der U-Bootblockade veranlaßte das Auswärtige Amt, in einem Bericht auf die außenpolitischen Gefahren einer Maßnahme hinzuweisen, die mehr androhe als sie zu erreichen imstande sei. Seien die U-Boote nicht in der Lage, mindestens für eine Woche den Verkehr nach England zu sperren, so sei es besser zu warten, bis mehr U-Boote verfügbar seien und die militärische Lage günstiger wäre. Auch Tirpitz wandte sich gegen den Plan, weil die zu einem U-Bootkrieg nötigen Vorbereitungen noch nicht abgeschlossen seien. Er rechnete überdies wegen der Rückkehr Lord Fisher's in die Admiralität mit einem britischen Vorstoß in die deutsche Bucht und hielt es aus diesem Grunde für bedenklich, U-Boote zum Zwecke des Handelskrieges von der Hochseeflotte abzuzweigen. Der Kaiser erklärte deshalb am 28. November dem Admiral von Pohl, daß er seine Vorschläge nicht billigen könne. "Wenn diese Einwendungen gegen einen Beginn des U-Bootkrieges ohne angemessene Vorbereitung aufrechterhalten worden wären, würden die U-Bootoperationen gegen den Handel erst viel später versucht worden sein, die Art ihrer Durchführung würde vollständig verschieden gewesen sein, und die deutschen Behörden würden ihr Land nicht in eine überwältigende Katastrophe gestürzt haben, denn es wird später gezeigt werden, daß die amerikanische Regierung U-Bootoperationen geduldet hätte, wenn gewisse begrenzende Vorsichtsmaßregeln ergriffen worden wären. Aber diese Einwendungen gegen eine übereilte, schlecht erdachte Operation wurden von denen, die sie anfangs machten, aufgegeben oder von anderen innerhalb weniger Wochen beiseitegelegt. In der Tat, ein Ärgernis erregender Flugblattschreiber könnte es kaum wagen, die deutschen Behörden einer so großen Leichtfertigkeit und Frivolität anzuklagen wie diejenige, deren sie ausweislich ihrer eigenen amtlichen Akten schuldig sind."[21]



c) Die Erklärung des U-Boot-Handelskrieges

"Es ist ziemlich merkwürdig, daß Admiral von Pohl, der als sehr kleiner und eitler Mann geschildert wird, so viele Personen zu überreden vermochte, die hervorragender waren als er. Daß er das tat, beweist, daß er, wenn er auch die ihm vorgeworfenen Fehler besaß, jedenfalls ein Mann mit außergewöhnlichen Talenten für Manipulationen war. Am 14. Dezember, gerade drei Wochen nach der Weigerung des Kaisers, seinen Plänen zu entsprechen, sandte er ein neues Schreiben an das Auswärtige Amt. Seine Beweisführung war folgende: Während der gerade beendeten Erörterungen habe das Auswärtige Amt bewiesen, daß ernste Bedenken bestünden, eine Blockade Englands zu erklären. Admiral von Pohl schlug deshalb vor, die Gewässer rund um England zu einem Kriegsgebiet zu erklären, und dabei dieselben Warnungen und dieselben Worte zu gebrauchen, die die britische Regierung in ihrer Novemberproklamation gebraucht habe. Das Auswärtige Amt hätte auch Einwendungen gegen den vorzeitigen Beginn der Unternehmung erhoben. Als Antwort darauf legte Pohl dar, daß Ende Januar die Marinebehörden alle notwendigen Vorbereitungen getroffen haben würden. Er schlug deshalb vor, die Erklärung an diesem Zeitpunkt zu erlassen, den Neutralen eine vierzehntägige Frist zu geben und Ende Februar mit den Operationen zu beginnen."[22]

Dieser Vorschlag führte zu einer Wiederholung der alten Bedenken. Tirpitz erklärte, ausreichende Streitkräfte erst für den Herbst zur Verfügung stellen zu können. Müller widersprach ebenfalls. Der Reichskanzler antwortete, es bestünde die große Gefahr aktiven Widerstandes seitens Amerikas und Italiens. Auch dürfe mit der U-Bootkriegführung nur begonnen werden, wenn die U-Bootflotte stark genug und die militärische Lage günstig sei. Pohl antwortete darauf mit einem sehr schwachen Schreiben. Aber gleichwohl verstärkte sich seine Stellung durch die in der Zwischenzeit eingetretene Änderung der Meinung des Marinesachverständigen und durch das Auftreten eines neuen Faktors, des Drucks der öffentlichen Meinung. Die Einwendung des Stabes und Tirpitz' gegen die Verwendung von U-Booten für den Handelskrieg waren stets von dem Gedanken ausgegangen, es werde gelingen, den Kriegsplan im Sinne eines Einsatzes der Hochseeflotte für eine Entscheidungsschlacht zu ändern und man könne bei dieser Entscheidung auf die Mitwirkung der U-Boote nicht verzichten. Nachdem der Kaiser am 7. Januar noch einmal das Verbot des Einsatzes der Hochseeflotte bestätigt hatte, schwand diese Hoffnung. "Am 20. Januar stieß der Stab, der sich wenige Wochen vorher gegen den Beginn des U-Bootkrieges ausgesprochen hatte, alles, was er früher gesagt hatte, um und drang darauf, ihn ohne Verzug zu beginnen."[23]

"Dem Chef des Stabes kam noch ein anderer zufälliger Umstand zu Hilfe. Der deutsche Marinestab hatte niemals geprüft, auf welche Weise der Wirtschaftskrieg am besten gegen das britische Reich geführt werden könne. Die erwogenen und gebilligten Pläne waren anscheinend Pläne zum Durchbrechen einer engen Blockade und zur Sicherung der deutschen Küsten gewesen, Maßnahmen von See aus waren niemals erwogen worden. Nun besaßen nur Kapitän Bauer und die U-Bootskapitäne wirkliche Sachkunde in U-Bootsoperationen. Weder Pohl noch irgendein Stabsmitglied hatte jemals bei der U-Bootwaffe gedient. Über die zur Erörterung stehende Angelegenheit war deshalb nur wenig Tatsachenmaterial gesammelt. Infolgedessen konnte niemand Pohl widerlegen oder gar kritisieren, wenn er dogmatische Darlegungen machte. Diese Freiheit von jeder Kritik leistete ihm die größten Dienste, zumal er unerwarteterweise von einer anderen Seite Unterstützung erhielt."[24]

Am 21./22. Dezember wurde in der deutschen Presse ein Bericht über eine Unterredung des Admirals von Tirpitz mit dem amerikanischen Berichterstatter Wiegand veröffentlicht, in dem Tirpitz erklärte, England versuche Deutschland auszuhungern; aber Deutschland könne, wenn es zum Äußersten getrieben werde, dasselbe tun und jedes Schiff, das die Blockade zu durchbrechen versuche, versenken. Von diesem Augenblick an verlangte die deutsche Öffentlichkeit so entschieden die Eröffnung des U-Bootkrieges gegen England, daß der am 7. Januar gegebene Bescheid des Kaisers, die U-Bootskriegführung bis zur Klärung der militärischen Lage zurückzustellen, Pohl nicht davon abhielt, seine Vorschläge noch einmal zu wiederholen. Der Widerstand des Reichskanzlers wurde am 1. Februar in einer Besprechung im Auswärtigen Amt durch die Versicherung Pohls überwunden, den U-Booten sei es möglich, zwischen feindlichen und neutralen Handelsschiffen zu unterscheiden und sie würden nur die ersteren versenken. Pohl vermied es sorgfältig, die von ihm gegebenen Zusicherungen der Prüfung und Kritik durch die anderen Admiräle des Oberkommandos auszusetzen. Er verheimlichte die Besprechung vor Tirpitz, und erklärte seinem Nachfolger als Chef des Stabes, Admiral Bachmann, am folgenden Tage bei der Übergabe der Geschäfte, die Angelegenheit sei erledigt und könne nicht wieder aufgerollt werden. Die Zustimmung des Kaisers wurde von Pohl, der das Kommando der Hochseeflotte übernahm, am 4. Februar während einer Flottenbesichtigung in Wilhelmshaven in einem Augenblick erlangt, in dem der Kaiser von dem Trubel der Besichtigung erregt und verwirrt war. "Auf diese außergewöhnliche Weise und unter diesem außergewöhnlichen Zusammenwirken von Umständen wurde der Befehl zum Beginn des U-Boothandelskrieges, einer der kühnsten und verzweifeltsten Unternehmungen in der Geschichte der Seekriegsführung, erteilt."[25]

d) Die britische und die deutsche Methode zur Ausübung wirtschaftlichen Druckes

"Der Wirtschaftsfeldzug gegen Deutschland und der U-Bootkrieg gegen den Handel wurden durchgeführt, um den gleichen Zweck zu erreichen, die Kontrolle der Verbindungen. Und da fast jede große Operation, mag sie nun zu Lande oder zur See geführt werden, die Sperrung der feindlichen Verbindungen oder die Erweiterung der eigenen zum Gegenstand hat, so waren beide Pläne den großen Kriegszwecken gut angepaßt. Der deutsche Operationsplan war tatsächlich eine Behauptung, den U-Bootkommandanten müsse es erlaubt sein, zur See mit derselben Härte vorzugehen, die die Heeresbefehlshaber zu Lande immer ausgeübt hätten. Er behandelte die Seeverbindungen des Empires wie strategische Straßen und Eisenbahnen. Er setzte ferner voraus, daß das ganze Volk Kriegführender ist, denn alles für das britische Volk Notwendige sollte der Zerstörung unterliegen. Diese Annahme, daß die Zivilbevölkerung Kriegführender zweiter Ordnung ist, ist die Entschuldigung für alle strategischen Verwüstungen. Die Pfalz wurde verheert, um den kaiserlichen Heeren den landwirtschaftlichen Ertrag des Landes zu entziehen. Marlborough zerstörte aus einem ähnlichen Grunde die Höfe, die Ernten und den Viehbestand in Bayern. Den gleichen Zweck verfolgte Wolfe bei der Verwüstung der Provinz Quebeck. In der Tat, Requisitionen, die ganze Bevölkerungen dem Hunger überlassen und Verheerungen, die Untergang, Elend und Hungersnot verbreiten, sind die Gemeinplätze der Kriegsgeschichte und es würde Pedanterie sein, weitere Beispiele anzuführen. Das Argument, eine lediglich gegen die Verbindungswege gerichtete Seekriegsführung sei außergewöhnlich grausam, ist deshalb hohl und fehlerhaft. Die Zivilbevölkerung hat immer unter dieser Form der Kriegführung gelitten und hat immer unter dieser Geißel gestanden. Der Dreißigjährige Krieg verringerte die Bevölkerung Deutschlands um Millionen, der Siebenjährige Krieg war fast ebenso verderblich. Durch Massenas Requisitionen und durch die von Wellington angeordneten Evakuationen verhungerten 40 000 Menschen in Portugal. Dieses furchtbare Elend ist durch Heere zugefügt worden, die sich Kriegsvorräte zu sichern oder sie ihrem Gegner zu versagen suchten, also genau das gleiche Ziel wie das britische Außenamt und die deutschen U-Bootskommandanten verfolgten. Die Behauptung, daß Zivilisten und bewaffnete Macht erst seit dem Jahre 1914 als eine einheitliche kriegführende Masse behandelt worden seien, ist eine der lächerlichsten, die je geäußert worden ist. Noch lächerlicher ist es, daß diese Behauptung in einem Lande, in dem jährlich hundert Millionen öffentlicher Mittel für die Volkserziehung ausgegeben werden, für wahr gehalten worden ist.

Man wird einwenden, diese Analogie zwischen Land- und Seekriegführung sei unvollkommen, weil der Kriegführende zu Lande volle Jurisdiktion über das von ihm gehaltene Gebiet hat, während das Meer ein *locus communis usus* ist, wo Neutrale ebenso wie Kriegführende Rechte haben und wo die Rechte, die ein Kriegführender besitzt, nur ausgeübt werden können, wenn er eine vollständige Kontrolle der Gewässer hat, in denen er operiert. Das entspricht sicherlich dem Recht, aber es beeinträchtigt nicht die Analogie, denn das Meer wie das Land ist dem unterworfen, was man ein höheres Kriegsrecht nennen kann und von diesem nehmen es weder Verträge, noch Abkommen noch geschriebene Gesetzbücher aus.[26] Dieses höhere Kriegsrecht kann folgendermaßen dargelegt werden: Die größten Verwüstungen von Eigentum, die in der Kriegsgeschichte aufgezeichnet sind, sind von einem Kriegführenden angeordnet worden, der entschlossen ist, daß sein Gegner nicht den Nutzen und den Vorteil einer Landstrecke genießen soll, und der sich nur im unvollständigen und zeitweiligen Besitz des Gebietes befindet, von dem er den Gegner ausschließen will. Ein kurzes Nachdenken zeigt, daß auch der Wirtschaftsfeldzug gegen Großbritannien diesem allgemeinen Gesetz unterlag. Zum ersten Male in der Geschichte wurde die Wirtschaftskriegsführung zu einer größeren Operation, die entscheidend zu werden versprach; in jeder größeren Operation gibt es einen entscheidenden Schauplatz, und der entscheidende Schauplatz in dem Wirtschaftsfeldzug gegen Großbritannien waren der Kanal, seine westlichen Zugänge und die Irische See. Die Deutschen wurden so dazu gezwungen, ihren Feinden den Gebrauch und Genuß dieses Schauplatzes insoweit zu verweigern, als sie dazu in der Lage waren. Sie konnten das nicht durch

Errichtung einer vollen unbestrittenen Kontrolle von Gewässern, die sie nur auf Streifzügen betreten konnten. Aus diesem Grunde wurden sie durch reine Notwendigkeit dazu getrieben, mittels Zerstörung zu operieren.

Man darf deshalb die verworrenen und gewundenen Schriftstücke der deutschen Behörden und die geschickten Manöver des Admirals von Pohl nicht benutzen, um Vorurteile gegen den von ihnen verfochtenen Grundsatz zu erregen. Der Grundsatz war in allen Punkten richtig, wenn man den Maßstab militärischer Logik anlegt und bestand darin, daß jedes Gebiet strategischer Bedeutung, ob Stadt, Distrikt oder Wasserzone, mit Recht als ein Schauplatz militärischer Operationen behandelt werden kann und daß, insofern der Kanal und seine westlichen Zugänge ein strategisches Gebiet bildeten, das Toul, Verdun und Nordfrankreich an Wichtigkeit gleich kam, es lächerlich war, für die Herrschaft über das eine mit großen Heeren und militärischen Maschinen jeder Art zu kämpfen, und Großbritannien den unbestrittenen Genuß des anderen zu erlauben. Die Schwäche des deutschen Planes bestand darin, daß er nur durch Logik und Vernunft gerechtfertigt werden konnte, die für sich allein drastische Neuerungen nicht schmackhaft machen können.

Es würde Zeitvergeudung sein, die Regeln der Völkersitte herzuzählen, die die Bräuche des Seekrieges gemildert haben. Die Feststellung muß hier genügen, daß die anerkannten Regeln des Völkerrechts, solche Operationen, welche die Deutschen zu unternehmen im Begriffe waren, ganz klar verboten. Aber ebenso gut wie unsere Behörden entdeckten, daß die von den Zivilisten des 17. und 18. Jahrhunderts reichlich ausgearbeiteten Regeln nicht *ad litteram* auf die verwickelten Geschäfte des modernen Handels angewendet werden konnten, so konnten auch die Deutschen mit demselben Recht behaupten, daß Regeln, die ausgearbeitet waren, als Ladungen durch Dreidecker und Fregatten angehalten, durchsucht und zerstört wurden und als das politische Gefüge Europas vollständig verschieden war, revisionsbedürftig seien. Sie konnten in der Tat den Einwand erheben, daß, während die britische Regierung Nordeuropa durch fein ausgearbeitete diplomatische Instrumente kontrollierte, die durch alle mechanischen Mittel der modernen Welttelegrafie, Entzifferung usw. verstärkt wurden, sie ihrerseits daran gehindert waren, die Verbindungen des britischen Reiches anzugreifen, es sei denn, daß sie es in der Art des 18. Jahrhunderts taten.

Es ist ein bloßer Gemeinplatz, daß alle dem Krieg gegen den Seehandel auferlegten Beschränkungen Zugeständnisse an die Neutralen sind, denn wenn die Seebefehlshaber ebenso frei gewesen wären, wie der Landbefehlshaber, so würden sie seit langem alle Ladungen mit feindlicher Bestimmung ebenso wie Ernten, Vieh und gewerbliche Anlagen behandelt haben. Daraus folgt, daß der Handelskrieg nur nach sorgfältiger Prüfung dessen, was die Neutralen dulden würden, gelockert oder erweitert werden konnte und in diesem Punkt war der britische Plan unvergleichlich besser. Wir behaupteten, daß unsere Banngutabkommen mit Neutralen und die privaten Vereinbarungen mit Großkaufleuten und Reedereien Mittel zur Anwendung des Rechts der fortgesetzten Reise seien, daß sie notwendig wären, um das Recht den gegenwärtigen Umständen anzupassen, und gerechtfertigt, weil die wesentlichen Grundsätze des Rechts aufrechterhalten blieben. Ob ein oberster Gerichtshof dieses gutheißen mochte oder nicht, ist keine Sache von großer Wichtigkeit.[27] Strikte Rechtmäßigkeit befriedigt für sich allein Neutrale nicht, denn Übungen, welche die gelehrtesten Rechtskenner ehrlich für rechtlich zu rechtfertigen hielten, riefen zwei, artigerweise Neutralitäten genannte, Koalitionen gegen uns auf. Der größte Wert unseres Verfahrens im Jahre 1914 lag darin, daß jeder vorgebrachte Anspruch sorgfältig durch lange Unterhandlungen geprüft worden war, denn jeder Satz in jedem Abkommen war nach Diskussion und Verhandlung aufgenommen worden und war so eine Aufzeichnung dessen, was geduldet werden würde. Unser Verfahren wurde deshalb Schritt für Schritt ausgeprobt und war eine langsame erfahrungsmäßige Anpassung alter Regeln an moderne Umstände.

Im Gegensatz hierzu erprobte der deutsche Plan die Stimmung der Neutralen durch Experimente, deren Ergebnisse niemand vorhersehen konnte. Die politischen Folgen der Versenkung eines

kleinen Frachtdampfers mit gemischter Ladung und einer Mannschaft von unbekannten und bescheidenen Personen waren sicherlich weniger gefährlich als die Folgen der Versenkung eines Dampfers, der reiche und einflußreiche Personen beförderte. Kein U-Bootkommandant konnte vorhersagen, ob er durch Abfeuern eines Torpedos seine Regierung in ernste Verwicklungen bringen oder nur zur Empfängerin eines formalen Protestes machen würde. Die Behörden, die diese Operationen befahlen, waren noch weniger fähig, die Folgen zu berechnen oder zu mildern. Der ganze Plan war mithin ein gewagtes Experiment, das durch ebenso gewagte Experimente auf hoher See ausgeführt wurde.

Dies war nicht der einzige Punkt, in dem der britische Plan überlegen war. Es ist zweifellos, daß die Schwierigkeit der erfolgreichen Durchsetzung beider Pläne in der Schwierigkeit bestand, rein militärische Auffassungen des Krieges dem anzugleichen, was die politische Vorsicht verlangte. Diese war schwer zu überwinden, da eine Verteidigung scharfer Maßnahmen stets überzeugender klingen wird als eine Verteidigung vorsichtigen Verhaltens, ungeachtet dessen, daß Klugheit ebenso notwendig zur Kriegführung ist wie Kühnheit. Es war keine Besonderheit deutscher Generäle, darzulegen, daß die Notwendigkeit kein Gesetz kennt, aber es war ein Mangel im deutschen System, daß man diesem Rat erlaubte, unwiderstehlich zu werden. Dagegen gab das britische System reichliche Gelegenheiten, unvermeidlichen Konflikt zwischen militärischer und diplomatischer Meinung zu schlichten und jedem sein Recht zu geben, einfach deshalb, weil kein Teil der Verwaltung unabhängig und mächtig genug war, durch seine eigenen Handlungen einen ernstlichen diplomatischen Konflikt herbeizuführen. Nur ein Beispiel: Die strengen Zurückhaltungen schwedischen Kupfers in den letzten Monaten des Jahres riefen sicherlich einen Streit zwischen der britischen und schwedischen Regierung hervor, aber die Streitigkeit war nicht mit denjenigen vergleichbar, die durch die deutschen U-Bootkommandanten erregt wurden. Auf jeden Fall war das Außenamt, das die schwedische Regierung zu versöhnen und ihre Klagen zu erwägen hatte, sogleich in der Lage, festzustellen, ob die Härten des Banngutausschusses ernste Verwicklungen verursachen könnten oder nicht.

Ferner waren die amerikanische Opposition und Verärgerung eine Gefahr, die den britischen Wirtschaftsfeldzug und die deutsche U-Bootkriegführung gleichmäßig bedrohten. Unsere Vorsichtsmaßregeln dagegen waren aber weit wirksamer. Sicherlich kann die britische Verwaltung nicht das ganze Verdienst in Anspruch nehmen, den chronischen Streit mit Amerika auf einen Notenwechsel beschränkt zu haben, denn die amerikanische öffentliche Meinung war mehr oder weniger entschlossen, daß die Streitigkeit niemals ernstlich werden dürfe, aber es war jedenfalls vollständig dem Außenamt überlassen, über die große Gefahr amerikanischer Opposition zu wachen und das Notwendige zu ihrer Abwendung zu tun. Keine Abteilung der Verwaltung hätte vielleicht das Außenamt zwingen können, angloamerikanische Politik der militärischen Notwendigkeit unterzuordnen. Im Gegensatz hierzu behaupteten die deutschen Marinebehörden tatsächlich, daß die Operationen der U-Bootflotte nicht durch Zugeständnisse an die amerikanische Regierung behindert werden sollten und setzten häufig ihren eigenen Willen durch.

Überdies war keine Aussöhnung zwischen den Forderungen der deutschen U-Bootkommandanten und Admiräle und den vom deutschen Auswärtigen Amt für notwendig gehaltenen Vorsichtsmaßregeln möglich. Wenn die deutschen Diplomaten darauf bestanden, daß die neutrale Schiffahrt nicht mit derselben Strenge behandelt werden dürfe wie die feindlichen Schiffe,[28] so antworteten die deutschen Seeleute, daß aus technischen Gründen eine Unterscheidung unmöglich sei. Weder der Kaiser noch der Kanzler konnten diese Meinungsverschiedenheiten schlichten. In der Tat stellten die deutsche Marine und der deutsche diplomatische Dienst so verschiedene Verlangen, daß jeder der aufeinanderfolgenden Befehle über die Führung des U-Bootkrieges eine Ankündigung wurde, daß die Vorschläge des Auswärtigen Amts entweder vollständig angenommen oder vollständig abgeschlagen worden waren. Es wird später gezeigt werden, daß dieser unvermeidliche Widerstreit zwischen der zivilen und militärischen Meinung wenige Tage nach dem Erlaß der

Erklärung begann und daß er in einem Nebeneinander in sich unvereinbarer Forderungen bestand.

Schließlich hatte der deutsche Plan eine gefährliche Schwäche. Es war eine Erfolgsberechnung, die von einer so lächerlichen Annahme ausging, daß es schwer verständlich ist, daß sie jemals in Erwägung gezogen werden konnte. Die deutschen Marinesachverständigen gaben offen zu, daß sie die britischen Zufuhren nicht lediglich durch Versenkungen unterbinden konnten, aber sie hofften, die Seeleute aller Nationen durch ihre Operationen so in Schrecken zu setzen, daß der ganze neutrale Schiffsverkehr die britischen Häfen verlassen werde und in der britischen Nation eine solche Panik zu verursachen, daß ihre Regierung um Frieden bitten würde....[29]

Viele der Fehlberechnungen des deutschen Stabes können erklärt und verstanden werden, aber diese ist einfach unbegreiflich. Man kann z. B. verstehen, warum man annahm, daß die Hälfte der deutschen U-Bootflotte immer aktiv an den Operationen beteiligt sein würde, während die Erfahrung zeigen sollte, daß man nur mit einem Drittel oder Fünftel rechnen konnte. Dieser Fehler war natürlich: U-Boote waren bisher nur für Streifzüge und Erkundungen eingesetzt worden, die zusätzlichen Reparaturen, Ausbesserungen und Ruhepausen, die bei einem Einsatz für ständige ununterbrochene Operationen notwendig werden würden, waren nicht berechnet worden und waren auch noch nicht berechenbar. Aber wie konnte der deutsche Stab annehmen, daß seine Gegner so furchtsam seien, wo doch alles das Gegenteil bewies? Wenn die britische Nation durch eine bloße Drohung einer Gefahr in eine feige Panik hätte versetzt werden können, dann würde die Westfront schon lange durchbrochen gewesen sein und die britischen Heere hätten als zerstreute Flüchtlinge die französischen Städte gefüllt, denn nicht einmal der deutsche Stab kann doch angenommen haben, daß die Briten in Frankreich tapfere Leute seien, aber zu Hause schändliche Feiglinge wären. Auch die Annahme, daß die Schiffahrt aller Nationen voller Schrecken vor vier bis sechs vor wenigen britischen Häfen postierten U-Booten - mehr waren damals nicht vorhanden[30] - flüchten würde, war außergewöhnlich. Wenn Tirpitz, Bachmann und der Stab die Garantie für den Erfolg in dem außergewöhnlichen Mut und der Disziplin der deutschen Flotte gesehen haben würden, so wäre das eine Fehlberechnung gewesen. Das war jedoch nicht ihre Rechnungsmethode. Sie gingen von einer Annahme aus, die erfahrene Seeleute niemals hätten machen dürfen, denn sie hatten lange genug zur See gedient, um zu wissen, daß es Seeleuten nicht an Mut fehlt und daß diese, wenn man ihnen auch viele Fehler vorwerfen mag, jedenfalls nicht der Feigheit bezichtigt werden können. Die große Fehlrechnung der deutschen Stabsoffiziere bestand deshalb darin, daß ihr Plan nur richtig war, wenn ihre Annahme, sie lebten in einer Welt von Feiglingen, stimmte."[31]



e) Der Beginn des Streites zwischen Deutschland und Amerika

"Der genaue Inhalt der von Pohl dem Kanzler gegebenen Zusicherungen mag zweifelhaft sein. Es kann aber nicht daran gezweifelt werden, daß er sich die Unterstützung des Kanzlers für seinen Plan durch ein ziemlich bestimmtes Versprechen hinsichtlich des Lebens und der Sicherheit der Neutralen sicherte. Durch die erste zwar vom Kanzler gebilligte, aber ohne Befragen der Marinesachverständigen erlassene Erklärung wurden Pohls Zusicherungen weder bestätigt noch zurückgezogen. Die Erklärung war bloß zweideutig. Ihre wesentlichen Teile lauteten folgendermaßen:

1. Die Gewässer rings um Großbritannien und Irland, einschließlich des gesamten englischen Kanals, werden hiermit als Kriegsgebiet erklärt. Vom 18. Februar 1915 an wird jedes in diesem Kriegsgebiet angetroffene Kauffahrteischiff zerstört werden, ohne daß es immer dabei möglich sein wird, die dabei der Besatzung und den Passagieren drohenden Gefahren abzuwenden.

2. Auch neutrale Schiffe laufen im Kriegsgebiet Gefahr, da es angesichts des von der britischen Regierung am 31. Januar angeordneten Mißbrauchs neutraler Flaggen und der Zufälligkeiten des Seekrieges nicht immer vermieden werden kann, daß die auf feindliche Schiffe gerichteten Angriffe auch neutrale Schiffe treffen.

Die Operationen gegen den Handel sollten erst am 18. Februar beginnen, und da Pohl, als er dem Kanzler das Versprechen gab, weder seine Kollegen noch die U-Bootsachverständigen befragt hatte, so waren keine Befehle für das Verhalten der U-Bootkommandanten vorbereitet worden. Als die Erklärung erlassen wurde, waren sich die für die Ausführung des Planes Verantwortlichen bewußt, daß nur sehr schwache Kräfte verfügbar seien. Sie waren deshalb wenig geneigt, irgendein Versprechen der Mäßigung, das Pohl gegeben haben konnte, zu bekräftigen. Der Stab schätzte nun, sie würden in der Lage sein, ein U-Boot vor dem Tyne, eins vor der Themse, eins im englischen Kanal, eins im irischen Kanal und eins vor Bristol zu stationieren. Mit diesen Streitkräften hofften sie halb Europa in Schrecken zu setzen. Es war deshalb für sie von der höchsten Bedeutung, daß keine Beschränkungen auferlegt würden.

Die neutralen Regierungen gaben der Ankündigung jedoch einen solchen Empfang, daß der Kanzler und das Auswärtige Amt überzeugt waren, daß die deutsche Regierung in wirklich ernste Schwierigkeiten gerate, falls die Operationen unterschiedlos gegen die gesamte Schiffahrt gerichtet würden."[32]

Italien verhielt sich unfreundlich und schlug in Washington ein gemeinsames Vorgehen der Neutralen vor. Die Vereinigten Staaten lehnten dies zwar ab, sandten aber bereits eine Woche nach Erlaß der Erklärung eine Note nach Berlin, die eine ernste Warnung enthielt und von den deutschen Behörden für sehr scharf gehalten wurde.

"Der deutsche Kanzler und das Auswärtige Amt waren entschlossen, daß die Erwiderung auf diese Unheil verkündende Note ein Versprechen enthalten müsse, neutrale Schiffe nicht mit Vorbedacht anzugreifen. In der von ihnen vorbereiteten Antwort erklärten sie deshalb, die deutschen Seeoffiziere würden den Befehl erhalten, keine neutralen Schiffe zu belästigen, wenn diese als solche erkennbar wären und kein Banngut beförderten. Sie schränkten das durch jeden erdenklichen Vorbehalt ein: es würde sehr schwierig sein, Neutrale zu erkennen, eine Anhaltung und Durchsuchung werde nicht immer möglich sein usw.

Admiral von Pohl erklärte sich mit der Abgabe dieses vagen Versprechens einverstanden. Die anderen Marinesachverständigen protestierten jedoch heftig dagegen und erklärten, was in der Tat unleugbar war, bei Abgabe eines solchen Versprechens müsse den U-Bootkommandanten ausdrücklich verboten werden, neutrale Schiffe anzugreifen. Aus technischen Gründen seien sie aber nicht in der Lage, einem solchen Befehl zu gehorchen. Wie könne z. B. ein vor Liverpool operierender U-Bootkommandant bei Nacht zwischen feindlicher und neutraler Schiffahrt unterscheiden? Abgesehen davon waren die Marinesachverständigen davon überzeugt, daß sie bei diesen Beschränkungen nicht länger hoffen könnten, die Neutralen in Schrecken zu setzen. Einschüchterung war aber, wie oben gezeigt worden ist, der Kern ihres Plans. Das Auswärtige Amt und die Marine blieben beide unerschütterlich und ihr Streit wurde deshalb dem Kaiser im Großen Hauptquartier vorgelegt. Das Auswärtige Amt fand hier die unerwartete Unterstützung Falkenhayns, der vorstellte, es sei der Höhepunkt der Torheit, die amerikanische Regierung zu reizen, solange die britische Armee noch ungeschlagen im Felde stehe. Der Kaiser sah ein, daß er seine Zustimmung zu leichtherzig gegeben hatte, und beklagte sich, daß Admiral von Pohl diese ungeheuer wichtige Frage auf einer Bootsfahrt in Wilhelmshaven vorgelegt habe. Er billigte deshalb den Entwurf des Auswärtigen Amts und machte einige Änderungen, deren wichtigste darin bestand, U-Bootkommandanten zu verbieten, amerikanische Schiffe, die als solche erkennbar seien, anzugreifen. Es wurden auch Instruktionen erteilt, daß U-Bootkommandanten keine Neutralen

angreifen sollten.[33]

Aber der Kaiser gab diese Instruktionen ebenso zögernd wie er seine frühere Zusage gegeben hatte und zog sie bereits nach wenigen Tagen zurück. Admiral Bachmann stellte ihm wieder vor, daß der U-Bootfeldzug sogleich aufgegeben werden müsse, wenn der Befehl aufrechterhalten bliebe. Er wurde nachdrücklichst durch Tirpitz unterstützt. Beide Admiräle verfaßten in enger Zusammenarbeit mehrere Aufzeichnungen, in denen mit großer Kraft und Klarheit die technischen Schwierigkeiten der Ausführung der Befehle erklärt wurden. Nach den Worten des Admirals Spindler war der Streit 'militärisch unlösbar'. Der Kaiser war erschüttert und gestattete den Widerruf seines Befehls. Die endgültige Entscheidung ging dahin, daß die U-Bootkommandanten auf die schwierigen politischen Verhältnisse zu Italien und Amerika Rücksicht nehmen sollten. Sie sollten amerikanische Baumwolldampfer den Kanal auf dem Wege nach Rotterdam und Bremen passieren lassen und sie wurden angewiesen, sich besonders vorsichtig gegenüber italienischen Schiffen zu verhalten, die meistens Liverpool anliefen. Einer Handvoll von Seeoffizieren, die meistens unter 30 Jahre alt, ohne politische Erziehung und durch die Art ihrer Pflichten von der übrigen Welt getrennt waren, wurde so eine vage und unbestimmte Instruktion gegeben, vor dem Abfeuern ihrer Torpedos sich Gedanken über Politik zu machen. Mit diesen Befehlen begannen sie ihre Operationen."[34]



B. Die britische März-Order in Council

a) Die Streitigkeiten Englands mit den Neutralen über den Flaggenmißbrauch

"Im Februar 1915 dachte kein Mensch in verantwortlicher Stellung daran, daß die deutsche Ankündigung der Beginn eines Feldzuges war, der schließlich der gefährlichste wurde, den die britische Marine jemals geführt hat. Die Marinebehörden waren überzeugt, daß die deutschen U-Boote nur geringen Schaden tun könnten und die britischen Diplomaten konnten nicht glauben, daß die deutsche Regierung hinlänglich Appetit auf leichtsinnige Abenteuer habe, um ohne angemessene Entschuldigungen oder diplomatische Vorbereitung solche Neuerungen in die Praxis der Seekriegführung einzuführen. Die amtliche Besprechung der ersten Ankündigung lautete deshalb dahin, daß die Deutschen mehr androhten, als sie auszuführen wagen würden."[35] Es zeigte sich aber bald, daß man "den Geist der europäischen Neutralen überschätzte, denn innerhalb weniger Tage wurde es gewiß, daß die Ankündigung die Neutralen nicht gegen Deutschland aufbringen würde, und daß diese zu vorsichtigem Handeln entschlossen waren. Sehr zu unserer Überraschung[36] führte jede neutrale Regierung das, was damals die Flaggenfrage genannt wurde, in den Streit ein. Wir mußten voller Verblüffung feststellen, daß **das, was wir für eine unschuldige gewohnheitsrechtlich anerkannte Kriegslist hielten,** von den neutralen Regierungen als ein ernster Eingriff in ihre Rechte angesehen wurde. *[Betonung vom Scriptorium hinzugefügt.]* Es lohnt sich zu erklären, warum die Neutralen die Sache so ernst ansahen."[37]

Als Ende Januar schon vor Erlaß der deutschen Ankündigung die ersten U-Bootangriffe auf Handelsschiffe erfolgten, erließ die Admiralität durch den Generalkonsul in Rotterdam eine besondere Instruktion an die Handelsschiffskapitäne auf der holländischen Route, in der sie diesen anriet, in Gebieten, in denen mit der Anwesenheit von U-Booten zu rechnen sei, neutrale Flaggen zu hissen.

"Dieser Befehl über den Gebrauch neutraler Flaggen war keine Neuerung, denn das Hissen fremder Flaggen ist Jahrhunderte hindurch als gewöhnliche Kriegslist der Seekriegführung angesehen worden. Der Kunstgriff ist jedoch mehr von Kampf- als von Handelsschiffen geübt worden, so daß die darauf bezügliche Regel mehr eine Regel der militärischen Ehre als des Völkerrechtes ist. Der Kapitän eines Kriegsschiffes darf versuchen, einen Feind durch die fremde Flagge zu täuschen. Es

darf aber nur unter den eigenen Farben kämpfen. Diese alte Vorschrift findet sich in zahlreichen Gesetzen über den Seekrieg von der im 17. Jahrhundert zusammen gestellten *Ordonnance de la Marine* bis zu der im 20. Jahrhundert verfaßten deutschen Prisenordnung...

Es ist offensichtlich völlig rechtmäßig für ein Handelsschiff, der Wegnahme durch Anwendung eines Kunstgriffes zu entgehen, der allgemein als rechtmäßige Einleitung einer Kriegshandlung gilt. In der Tat erkennt die britische *Merchant Shipping Act* ausdrücklich das Recht eines fremden Seemanns an, bei Gefahr der Wegnahme die britische Flagge zu benutzen. Gleichwohl war es natürlich, daß die Neutralen wegen der Admiralitätsinstruktion für britische Handelsschiffe besorgt waren und es ist sonderbar, daß die Seeleute, die diese Instruktion entwarfen, nicht den Ärger vorhersahen, den sie erregen würde. Wie viele andere Bräuche des Seekrieges war der Brauch, neutrale Flaggen zu hissen, am meisten im 17. und 18. Jahrhundert verbreitet, als der Handelsverkehr sich in Blöcken oder Flotten zu bestimmten Jahreszeiten bewegte. Die Monate, in welchen die baltische, die Levante- und die westindische Flotte ihre Reisen begannen, und ihre Sammelpunkte waren durch Beratung zwischen den Citykaufleuten und Whitehall festgelegt. Darauf wurden die Begleitstreitkräfte versammelt und die nötigen Weisungen erteilt. Sogar wenn kein Geleit gestellt wurde - und den Franzosen fiel das oft schwer - sammelte sich der koloniale Schiffsverkehr und segelte in Gruppen, die allerdings gegen Ende der Reise sich sehr auseinanderzogen. Ernste Angriffe wurden deshalb durch Schiffe oder Geschwader gemacht, die sich auf der Route, von deren Benutzung durch eine Handelsflotte man Kenntnis erhalten hatte, zu einer Zeit versammelten, in der die Flotte erwartet wurde. Kriegslisten, zur Täuschung[38] der angreifenden oder verteidigenden Partei, waren infolgedessen Kriegslisten, die nur das Geschick einer einzelnen Operation und einer einzelnen Gruppe von Schiffen beeinflußten...

Aber der Handelsverkehr bewegt sich heutzutage in einem beständigen ununterbrochenen Strom und nicht in Blöcken. Infolgedessen führt der Kapitän eines Handelszerstörers sein Schiff an einem Punkt dichten Handelsverkehrs, fährt auf dem Handelsweg auf und ab und versenkt und greift Handelsschiffe solange an, bis er durch feindliche Schiffe gestört wird. Der deutsche Plan für den U-Bootkrieg war ein Beispiel der neuen Methode. Die deutsche Ankündigung erklärte nur, daß die Schiffahrt rund um die britischen Inseln unterschiedslos angegriffen werden würde. Aber jeder Seemann in Europa mußte voraussehen, daß die deutschen U-Boote auf den Handelswegen, die auf Liverpool, London und den Bristolkanal zusammenliefen, Stellung beziehen würden. Unter diesen Umständen war der Gebrauch neutraler Flaggen ein Kunstgriff, der jedes sich auf oder nahe den großen Verkehrswegen befindliche Schiff betraf, denn es war klar, daß der U-Bootangriff unbarmherziger vorgetragen würde, wenn die U-Bootkommandanten auch nur argwöhnten, daß die Kriegslist erfolgreich benutzt würde. Ihre lange Anerkennung während des 17. und 18. Jahrhunderts versöhnte die neutralen Staatsmänner oder neutralen Seeleute nicht mit ihrer Anwendung im 20sten.

Die deutsche Deklaration, die mit dem britischen Befehl über den Gebrauch neutraler Flaggen zusammenfiel, erregte deshalb nicht die Entrüstung, die unsere Behörden vorausgesehen hatten. Aus Christiania berichtete Mr. Findlay, die norwegische Presse sei sehr vorsichtig, und die Öffentlichkeit scheine im Ganzen ebenso gegen Großbritannien wie gegen Deutschland aufgebracht zu sein. Aus Stockholm berichtete Mr. Howard eine Unterredung mit Herrn Wallenberg, der sagte, der britische Befehl habe einen äußerst schlechten Eindruck gemacht. Gewisse Organe der schwedischen Presse spannen das durch die wirkungsvolle Kritik weiter, wenn die britische Regierung zu solchen Kriegslisten ihre Zuflucht nähme, so sei das ein Beweis, daß ihre Flotte nicht länger die Seewege verteidigen könne. Sir Henry Crofton Lowther berichtete genau das gleiche aus Kopenhagen, wo ein großer Reeder ihm kurz gesagt habe, die rechtliche Rechtfertigung der Kriegslist ändere die klare Tatsache nicht, daß sie dänische Seeleute in Gefahr bringe. Die Holländer waren ebenso fest: Herr van Aalst äußerte sich gegenüber Sir Alan Johnstone scharf über den britischen Befehl und der Generalkonsul in Rotterdam berichtete, die seefahrende Bevölkerung sei äußerst zurückhaltend. Das Verhalten der amerikanischen Regierung wurde durch viele verwickelte Einflüsse bestimmt und

wird später geprüft werden.

Das unmittelbare Ergebnis war deshalb, daß die skandinavischen Mächte gleichzeitig Noten an Deutschland und Großbritannien sandten. In den in Whitehall überreichten Noten erörterten die Regierungen des Nordens nicht die Rechtsfrage, sondern erklärten, daß ein alter Brauch billigerweise nicht verteidigt werden könne, wenn er neutrales Leben und Eigentum gefährde: *La tolérance qui, dans les temps passés, a pu être prouvé vis à vis d'incidents isolés, n'est plus possible dans les circonstances actuelles de la guerre et lorsqu'il s'agirait d'un abus systématique et prémédité.* Die niederländische Regierung protestierte selbständig und in noch schärferer Sprache; denn sie behauptete,[39] keine fremde Regierung könne entscheiden, wie oder wann die niederländische Flagge benutzt werden solle. Hinsichtlich des Arguments, daß Schiffe, die nicht in das britische Register eingetragen seien, nach britischem Recht in besonderen Fällen die britische Flagge führen dürften, antwortete die niederländische Regierung, das sei nicht ihre Sache. Es scheint, daß die niederländischen Minister sehr entschlossen waren. Sie erließen eine Verordnung, die die Hafenbehörden anwies, jedes fremde Schiff, das nachweislich die holländische Flagge ohne Erlaubnis geführt habe, zu beschlagnahmen und festzuhalten.

Die List hatte keinen Einfluß auf das Schicksal des U-Bootfeldzuges, denn die neutralen Reeder ergriffen Maßnahmen, die die Fahne zu einem zweitrangigen Identitätsmerkmal machten. Die Nationalfarben wurden auf das Schanzkleid jedes Schiffes, die Nationalflagge und der Schiffsname mitschiffs gemalt. Nach Einbruch der Dunkelheit bestrahlte ein Licht diese Identitätszeichen. Innerhalb weniger Wochen war die Streitigkeit tatsächlich vergessen. Ihre Erwähnung ist nur deshalb für notwendig gehalten worden, um an die Umstände zu erinnern, unter denen die britischen Vergeltungsmaßnahmen vorbereitet und durchgeführt wurden. Die britische Regierung hatte keine Zusicherungen neutraler Sympathie oder Duldung, als sie sich entschloß, besondere Vergeltungsmaßnahmen gegen den Unterseebootkrieg zu ersinnen. Ganz im Gegenteil, die Berichte aller unserer Gesandten bewiesen, daß wir unsere Entrüstung nicht auf die neutralen Völker Nordeuropas oder ihre Regierungen übertragen hatten. Diese waren geneigt, den Seekrieg als eine Art Konkurrenz der Kriegführenden in der Begehung von Ausschreitungen anzusehen, für die beide Teile gleich verantwortlich seien."[40]



b) Die Haltung der Vereinigten Staaten

Nach der deutschen Ankündigung war die die britische Regierung am meisten interessierende Frage die, welche Haltung die Vereinigten Staaten zu dem U-Bootkrieg und den englischerseits dagegen in Aussicht genommenen Repressalien einnehmen würden. Sie kann nur durch einen Überblick über die amerikanische Politik zu Beginn des Jahres 1915 beantwortet werden. Zwei verschiedene vom Präsidenten eingeleitete Verhandlungen waren für diese bestimmend.

Die wichtigere war die des Obersten House, der die Kriegführenden auf die amerikanische Vermittlung vorbereiten sollte. Herr House, der einen Tag nach der deutschen Ankündigung in England landete, und während des Februars auch keine zusätzlichen Instruktionen erhielt, war über die Ansichten des Präsidenten über den U-Bootkrieg nicht orientiert. Zu den von ihm angeschnittenen Problemen gehörten zwar auch seekriegsrechtliche, denn er regte am 10. Februar in einem Privatgespräch mit Sir Edward Grey an, daß ein nach dem Kriege zusammentretender Kongreß der Neutralen die Freiheit der Meere durch die Schaffung von Sicherheitsstraßen auf hoher See garantieren solle, auf denen weder kriegführende noch neutrale Handelsschiffe angegriffen werden dürften. Aber diese Erörterungen bewegten sich auf theoretischem Gebiet. In allen Fragen, die die Fortführung des Krieges betrafen, zeigte er sich sehr verschwiegen.

In die zweite Verhandlung waren die Vereinigten Staaten im Anschluß an den Streit um die Lebensmittelladung der Wilhelmina durch Deutschland verstrickt worden. Sie betraf einen deutschen Vorschlag, die freie Einfuhr amerikanischer Lebensmittel nach Deutschland zu sichern. Deutschland übersandte am 7. Februar eine amtliche Erklärung, daß alle eingeführten amerikanischen Nahrungsmittel nur von der Zivilbevölkerung verbraucht werden würden. Diese wurde durch den Vorschlag ergänzt, die amerikanische Regierung solle eine Organisation zur Verteilung der Lebensmittel ins Leben rufen und sie der Kontrolle ihrer Konsuln unterstellen. Herr Gerard berichtete, er sei davon überzeugt, daß die deutsche U-Bootserklärung zurückgezogen würde, wenn die britische Regierung den Vorschlägen zustimme. "Es scheint heute sicher, daß der Präsident niemals beabsichtigte, diese Vorschläge aufzudrängen, denn Graf Bernstorff deutet, ohne es ausdrücklich zu sagen, an, daß der Präsident und der Staatssekretär sich sehr lau verhielten. Das blieb uns jedoch Anfang Februar verborgen, als nur bekannt war, die amerikanische Regierung hätte eingewilligt, die deutschen Vorschläge in Erwägung zu ziehen und an uns weiterzuleiten. Es war deshalb von großer Wichtigkeit, zu erfahren, ob die amerikanische Regierung diese Vorschläge erörtern würde."[41]

"Aus der Freundlichkeit des Sondergesandten Wilsons hätte man vielleicht schließen können, daß der Präsident keine aktive Behinderung des alliierten Verfahrens auf See ermutigen würde. Das war jedoch unsicher, denn während Oberst House in diesen friedlichen Unterhaltungen begriffen war, gab die amerikanische Regierung eine andere Stimmung zu erkennen. Die erste amtliche Mitteilung unterschied sich nicht wesentlich von der der skandinavischen Regierungen. Als Mr. Lansing, der Berater des Staatsdepartements, zuerst die deutsche Erklärung mit Sir Cecil Spring-Rice besprach, sagte er ihm, daß gleichzeitig Proteste in London wegen der Flaggenverwendung und in Berlin wegen der Erklärung eingelegt werden würden. Dieser Mitteilung folgte eine weitere, die herausfordernder war. Am 24. Februar teilte der Staatssekretär unserem Botschafter mit, die Regierung sei geneigt, die Waffenausfuhr, die britischen Beschränkungen der deutschen Lebensmittelversorgung und den deutschen U-Bootsfeldzug gegen den Handel als eine einzige Angelegenheit zu behandeln:

> Der Staatssekretär bat mich zu sich... schrieb Sir Cecil, und gab mir eine freundliche Warnung in der Frage der britischen Haltung gegenüber den Lebensmitteleinfuhren für die Zivilbevölkerung Deutschlands. Er sagte, es würde hier ein wenig angenehmer Eindruck entstehen, wenn die britische Regierung zwar für ihren eigenen Gebrauch große Mengen Kriegsmaterial einführe, hingegen die Zivilbevölkerung eines feindlichen Landes an der Erlangung von Nahrungsmitteln verhindere. Das amerikanische Volk werde Einwendungen gegen ein System erheben, das von ihm verlange, dem einen Kriegführenden bei der Versorgung mit Mitteln zur Zerstörung des menschlichen Lebens behilflich zu sein, und sie davon abhalte, den anderen mit Mitteln zu seiner Erhaltung zu versehen.[42] Infolge der von uns gegen Deutschland gerichteten Drohung, es durch Aushungerung zur Unterwerfung zu zwingen, habe Deutschland zu einer neuen Methode der Kriegführung seine Zuflucht genommen, die für die Neutralen höchst gefährlich sei und die schon zu schweren Verlusten an amerikanischem Leben und Eigentum geführt habe. Die deutsche Regierung habe gewisse Vorschläge gemacht, deren Mitteilung er nicht amtlich veranlaßt habe. Er wünsche, mir den Standpunkt der amerikanischen Regierung klar zu verstehen zu geben. Dieser sei, daß die Regierung der Vereinigten Staaten zwar an dem traditionellen Recht eines Neutralen, beiden Kriegführenden Kriegsmaterial zu liefern, festhielte, aber auch verpflichtet sei, darauf zu bestehen, daß die Kriegführenden nicht von den anerkannten Grundsätzen des Völkerrechts abwichen... Großbritannien habe immer behauptet, daß Nahrungsmittel für die Zivilbevölkerung eines Feindes nicht zum Banngut erklärt werden könnten. Es sei deshalb verpflichtet, diesen Grundsatz auch anderen Nationen gegenüber zu beachten.

Wenn diese Warnung wirklich bezeichnend für die Politik der amerikanischen Regierung gewesen

wäre, so würde das eine Andeutung dafür gewesen sein, daß der amerikanische Präsident, wie Sir Cecil sich ausdrückte, den Standpunkt der deutschen Regierung angenommen hatte, und es würde im höchsten Grade unklug gewesen sein, unsere Vergeltungsmaßnahmen, über die damals im wesentlichen Einverständnis erzielt worden war, zu überstürzen, oder die amerikanischen Kompromißvorschläge, die damals in Whitehall übergeben wurden, zurückzuweisen. Sir Cecil Spring-Rice hatte jedoch große Mühe aufgewendet, um zu entdecken, ob der amerikanische Präsident und der Staatssekretär wirklich die britischen Handelsbeschränkungen und den deutschen Unterseebootfeldzug als zwei gleich schwere Exzesse betrachteten, und die von ihm gesammelten Beweise zeigten zur Genüge, daß die amtlichen Mitteilungen der Regierung der Vereinigten Staaten keineswegs ihre endgültige Meinung darstellten.

In erster Linie war Sir Cecil überzeugt, das im Lande und in der Verwaltung vorherrschende Gefühl sei die Angst, das Land könne gegen seinen Willen in den wilden Kampf verwickelt werden, in dem die Flotten Deutschlands und Großbritanniens begriffen waren, die Furcht, die diplomatische Krise könne so plötzlich und warnungslos eintreten wie in Europa, und der Schrecken, daß der schnelle Übergang vom Frieden zum Krieg, statt die Nation zu einigen, eine die Kräfte der Ordnung überwältigende Parteiwut hervorrufen würde. Das waren die Befürchtungen des Senators Root. Sir Cecils längste Würdigung der Regierungshaltung wurde erst nach langer Beratschlagung mit ihm, Mr. Roosevelt und Senator Lodge abgegeben. Sie war wenige Tage nach der deutschen Erklärung geschrieben, als die Gefühle des amerikanischen Volkes am natürlichsten und leicht zu beobachten waren:

> Die meisten Leute, die hierher kommen, schrieb er, sind von der Atmosphäre der Furcht beeindruckt, die den Kongreß und die Ministerien erfüllt. Der Präsident sprach einmal mit mir über die Gefahr bürgerlicher Unruhen und der Übertragung der nationalen Antipathien Europas nach Amerika. Es gibt hier auch eine Atmosphäre des Hasses... So hat der in Europa stattfindende Kampf hier sein Gegenstück und man fühlt zuweilen deutlich, zuweilen dunkel, daß die Niederlagen der Alliierten den Triumph des deutschen Gedankens in Amerika ebenso wie in Europa bedeuten würde. Das Ergebnis ist, daß hier der Konflikt in Europa von vielen Leuten mit einer schrecklichen Art persönlichen Interesses und von vielen mit dem heftigen Wunsch, nicht in ihn verwickelt zu werden, betrachtet wird. Was geschehen würde, wenn ein Amerika berührender Konflikt eintreten würde, ist wenig angenehm auszudenken. Es besteht eine starke Wahrscheinlichkeit dafür, daß es hier etwas Ähnliches wie einen Bürgerkrieg geben würde, wenn das Land in einen Krieg gegen Deutschland einträte... Sie werden einsehen, daß die Regierung alles fürchten muß, was einen Zusammenstoß mit Deutschland näher bringt..."

Dieser Bericht, den Sir Cecil im Laufe des Monats durch weitere ausarbeitete, war eine wertvolle Erklärung des amtlichen Verhaltens der amerikanischen Regierung. Es ist vielleicht noch wichtiger, daß Sir Cecil sich davon überzeugte, daß des Präsidenten persönliche Sympathien, die er so unzweideutig bei Kriegsbeginn ausdrückte, sich nicht geändert hatten. Er berichtete später, ein führender demokratischer Senator mit einer starken Neigung für Deutschland habe einem persönlichen Freund erzählt: Der Präsident ist im Herzen so proenglisch wie du. Sir Cecil legte dem große Bedeutung bei, denn er wiederholte es in einem privaten und geheimen Telegramm an Sir Edward Grey, was beweist, daß er es nicht bloß als ein Gerede, sondern als ein Indiz für die wahrscheinliche Politik des Präsidenten ansah.

Die britische Regierung konnte deshalb mit gutem Grund glauben, daß des Präsidenten ziemlich auf die Nerven fallenden Mitteilungen seine Sympathien verbargen. Für die scharfsinnigen Diplomaten des Außenamts war es offensichtlich,[43] daß die von uns und von den deutschen Behörden empfangenen Mitteilungen keine gleichen und einander gegenüberstehenden, durch gleiche Entrüstung gegen beide Seiten eingegebenen Proteste waren. In der ersten Unterredung zwischen Lansing und Sir Cecil Spring-Rice warnte Mr. Lansing - allerdings in ziemlich zurückhaltender und

zweideutiger Weise - vor dem überhasteten Schluß, daß die Regierung der Vereinigten Staaten das englische und das deutsche Verfahren für gleich unangenehm halte. Abgesehen davon war die erste amerikanische Note an Deutschland, die der Presse mitgeteilt wurde, und die unsere Behörden mit den von ihnen über verwandte Fragen erhaltenen vergleichen konnten, nicht in derselben Sprache wie die an Whitehall gerichteten Noten abgefaßt. Sie war viel schärfer und die Deutschen hielten sie für ein ernstes Dokument, in der Tat für so ernst, daß der Kaiser sogleich seine hauptsächlichen Berater aus Marine, Heer und Diplomatie versammelte, um es gemeinsam zu erörtern."[44]

"Aber alle diese tröstenden Anzeichen verbargen nicht die nackte Tatsache, daß die amerikanische Öffentlichkeit eine strikt neutrale Haltung von dem Präsidenten verlangte, und daß dieses Verlangen jederzeit die Regierung zwingen konnte, die Ausfuhr von Munition zu verbieten."[45]

"Es ist also kein Wunder, daß Sir Edward Grey, als Sir Cecil Spring-Rice des Staatssekretärs Unheil verkündende Bemerkungen über Lebensmittellieferungen nach Deutschland und Munitionslieferungen nach Großbritannien berichtete, das Schreiben eigenhändig mit der Instruktion versah, Sir Cecil möge erkunden, ob es überhaupt wahrscheinlich sei, daß der Präsident die Ausfuhr von Waffen aus eigener Machtvollkommenheit während der Kongreßferien verbieten werde. Sir Cecil Spring-Rice erwiderte, er sei überzeugt, daß der dem Kongreß vorliegende Gesetzentwurf nicht angenommen werden und daß der Präsident niemals ohne die Sanktion des Kongresses handeln würde. Über die allgemeine Lage berichtete er jedoch, nachdem er alle Kennzeichen für die amerikanische Stimmung im Monat Februar beobachtet hatte, die britische Regierung würde gut daran tun, keine Vergeltungsmaßnahmen gegen den U-Bootkrieg zu ergreifen und sich zurückzuhalten, da die diplomatischen Reibungen zwischen Deutschland und Amerika mit dem Fortschreiten des Feldzugs sich sicherlich verschärfen würden."[46]

"Der Monat Februar, in dem die Repressalienverordnung vom Kabinett gebilligt wurde, war so die zweite Gelegenheit, während des Krieges, bei der jedes Anzeichen für die amerikanische Politik und ihre Absichten von der Regierung als ganzer erwogen wurden. Bei der ersten Gelegenheit im Oktober 1914 war die amerikanische Haltung so unsicher erschienen, daß die Regierung es für klug gehalten hatte, ein Zugeständnis zu machen. Die nochmalige Prüfung im Februar zeigte, daß immer noch dieselben unbeständigen Einflüsse wirkten, aber unsere Beobachtungen, die sich nunmehr über einen längeren Zeitraum erstreckten, befähigten uns, ihre Stärke besser abzuschätzen. Erstens war nun mehr über den Wunsch des Präsidenten, zu vermitteln, bekannt. Im Oktober war sie als eine mögliche Gefahr erschienen, insofern als der Präsident eine Vermittlung alten Stils vorhaben konnte, die darin bestand, den Kriegführenden eine bestimmte Regelung aufzunötigen und starken Druck auf die der Annahme widerstrebende Partei auszuüben. Oberst Houses Erklärungen müssen gezeigt haben, daß nicht die geringste Gefahr hierfür vorhanden war. Zweitens bestand eine wachsende Überzeugung in Regierungskreisen, daß Zugeständnisse an die amerikanische öffentliche Meinung von zweifelhaftem Wert seien, denn es gab keinerlei Anzeichen dafür, daß die durch die Oktober-Order konzedierten Punkte in den Kreisen gewürdigt wurden, von denen der Lärm ausging. Nach der Order waren ebenso wie vorher derselbe ärgerliche Tadel und dieselben halbdrohenden Bemerkungen über das britische Vorgehen auf See zu hören gewesen. Die Zeit hatte also die Richtigkeit der Würdigung Sir Eyre Crowes bewiesen, daß wir niemals den Kongreß oder die amerikanische Presse als Ganzes versöhnlich stimmen sollten, und daß die beste Politik sei, fest zu bleiben und uns bei dem Nachweis, daß unsere Maßnahmen vernünftig seien, keine Mühe verdrießen zu lassen. Die Zeit hatte ferner bewiesen, daß der Kongreß sich durch diese aufeinanderfolgenden Ausbrüche öffentlicher Erregung weniger beeinflussen ließ, als man vorhergesehen hatte. Andererseits hatte die deutsche Erklärung des U-Bootkrieges die amerikanische öffentliche Meinung unbeständiger als je gemacht und die Regierung zu einer Führung der öffentlichen Angelegenheiten gezwungen, deren schließliche Folgen unvorhersehbar waren."[47]



c) Die Vorbereitung der März-Order

Trotz der Ratschläge des Botschafters in Washington und obwohl die Öffentlichkeit, die die Gefahren des U-Bootkrieges gering einschätzte, keinen starken Druck auf die Regierung ausübte, beschloß das Kabinett schon zu Beginn des Februar, Repressalien zu ergreifen. "Der erste Entwurf einer Vergeltungsorder wurde ihm am 9. Februar vorgelegt und enthielt alle wesentlichen Teile der schließlich erlassenen Deklaration. Kein anderer Vergeltungsgrundsatz wurde in einem der später vorbereiteten Entwürfe bekanntgegeben. Man darf also sagen, daß das Kabinett ungefähr eine Woche nach der ersten deutschen Erklärung die Anordnung besonderer Repressalien entschieden hatte."[48] Nach der Billigung wurde der Kronanwalt mit der Revision des Entwurfes betraut. Er besprach ihn auch mit Admiral Moreau und M. Fromageot, die einen ganz anderen Plan vorlegten. "Sie wünschten in erster Linie eine Ankündigung der Alliierten über die Bildung eines Fonds aus dem Erlös an Bord neutraler Schiffe gefundenen deutschen Eigentums, aus dem denjenigen Neutralen, die durch den deutschen U-Bootfeldzug geschädigt wären, Entschädigungen gezahlt würden. Die Franzosen wünschten ferner, daß nach dieser Bekanntmachung die alliierten Regierungen jeden nördlichen Neutralen einladen sollten, mit ihnen Maßnahmen zur Unterbindung des gesamten Handels mit Deutschland zu verabreden."[49] Das Außenamt bezeichnete diesen Vorschlag zwar als ein geschicktes Manöver, um den Neutralen den Bruch der Pariser Deklaration schmackhafter zu machen, konnte sich aber gleichwohl nicht damit befreunden. Sir Eyre Crowe erklärte, "das Kabinett könne nicht einwilligen, die Vergeltung gegen Deutschland von Verhandlungen mit Neutralen abhängig zu machen. Die Verhandlungen würden notwendigerweise lange dauern, die Öffentlichkeit werde unruhig werden, auf jeden Fall würden die Neutralen durch unsere Einladung wahrscheinlich versucht sein, einen gemeinsamen Widerstand gegen unsere Vorschläge zu leisten. Die französische Regierung zog ihre Vorschläge zurück".[50] "Die Franzosen regten jedoch einen zusätzlichen Abschnitt an, der die Neutralen einlud, den alliierten Regierungen bei der Unterbindung des deutschen Überseehandels Beistand zu leisten. Die britische Regierung konnte dem nicht zustimmen, denn sie war damals entschlossen, daß die Ankündigung keine Anregung zum Aushandeln, Verhandeln oder Kompromiß enthalten solle."[51]

"Hiernach wird es klar sein, daß man, falls die britischen Archive die einzigen Informationsquellen wären, zu dem Schluß berechtigt sein würde, das Kabinett habe Anfang Februar über besondere Repressalien entschieden und habe, nachdem es einmal so entschieden hatte, niemals wieder geschwankt oder gezögert. Nichtsdestoweniger ist es tatsächlich sicher, daß das Kabinett zögerte und daß Sir Edward Grey Oberst House bat, den Präsidenten darüber zu unterrichten, daß wir ein Kompromiß erwägen würden. Das Angebot wurde so behutsam gemacht, daß es unmöglich ist, genau zu sagen, was angeregt wurde. Die bekannten Tatsachen sind folgende":[52]

Am 16. Februar erhielt Herr Page ein Telegramm von Herrn Bryan, in dem er angewiesen wurde, einen Druck auf die britische Regierung auszuüben, Lebensmittel nach Deutschland hineinzulassen und dabei anzudeuten, daß die U-Booterklärung wahrscheinlich zurückgezogen werde. Herr Page führte diese Weisung am folgenden Tage bei einem dem Premierminister, Sir Edward Grey und Oberst House gegebenen Frühstück aus. Auch Oberst House riet Sir Edward Grey und Asquith, die Vorschläge aus Amerika zu prüfen und berichtete darüber: "Mit der üblichen britischen Langsamkeit verschoben sie es bis Donnerstag. Ganz offensichtlich schloß sich also Oberst House den Vorschlägen an, die Mr. Page nach der Weisung vom vorigen Tag nachdrücklich vertreten sollte. Die Unterredung hinterließ aber bei den amerikanischen Diplomaten einen verschiedenen Eindruck. Oberst House schien es, als ob die britischen Minister lediglich die Diskussion vertagt hätten, Mr. Page glaubte, daß sie bestimmter gewesen seien.

> Eine vollständige und freimütige Erörterung der ganzen Lage zwischen dem Premierminister, Sir Edward Grey, und mir bei dem heutigen Nachmittagsfrühstück, schrieb er, ließ die Möglichkeit erkennen, daß die britische Regierung als Antwort auf Bernstorffs

> Note, der deutschen Regierung vorschlagen könne, sie werde keine Lebensmittel auf die Liste für unbedingtes Banngut setzen, falls Deutschland keine Minen mehr legen und keine Handelsschiffe mehr durch U-Boote angreifen würde.

Das Kabinett billigte die Verkündung von Repressalien ungefähr eine Woche bevor der Premierminister und Sir Edward Grey diese Unterredung mit dem amerikanischen Botschafter hatten. Das ist wahrscheinlich der Grund dafür, daß Mr. Page hinzufügte, die Neigung der britischen Minister zu einem Kompromiß müsse als streng geheim angesehen werden.

Am folgenden Tag (17. Februar) billigte das Kabinett einen revidierten Entwurf der Repressaliendeklaration und am 20. Februar erhielt Mr. Page von Mr. Bryan ausführliche Weisungen über das von ihm zustande zu bringende Geschäft: Unsere Beschränkungen der Lebensmittelzufuhr sollten gegen den U-Boothandelskrieg ausgetauscht werden. Er legte diese zusätzlichen Vorschläge in einem amtlichen Schreiben vom 22. Februar vor und erörterte sie mit Sir Edward am folgenden Tag. Sir Edward hat keine Aufzeichnung über diese Unterredung hinterlassen, von der Mr. Page berichtete:

> Er ist unverbindlich, aber ich entnahm aus seinen Ausführungen, daß er Ihre Vorschläge unterstützt, wenigstens grundsätzlich. Aber er teilte mir mit, die Erteilung einer Antwort würde einige Zeit erfordern, da sie zuerst dem Kabinett und dann den Verbündeten vorgelegt worden müsse.

Sir Edward Grey bestätigte so den Eindruck, den er bei dem Frühstück am 17. auf den amerikanischen Botschafter gemacht hatte: daß kein Hindernis für ein Kompromiß bestehe und daß er persönlich dazu geneigt sei.

Aus diesen Anzeichen kann man mit Sicherheit folgern, daß Sir Edward Grey sich für verpflichtet hielt, die amerikanischen Vorschläge zu untersuchen, obwohl die Regierung die Ankündigung des unbeschränkten Wirtschaftskrieges vorbereitete. Diese Anfangsunterhandlung wurde jedoch so geführt, daß keine englische Aufzeichnung darüber vorhanden ist. Das macht es besonders schwierig, Sir Edwards Motive zu würdigen und zu entscheiden, ob er den Wirtschaftsfeldzug nicht liebte, weil er seine Folgen als gefährlich ansah oder weil er ihn für unpraktisch hielt oder weil es ihm zuwiderlief, Frauen, Kinder, alte Leute und Kranke aus keinem besseren Grunde als ihre Zugehörigkeit zu einem Staat, mit dem wir uns im Krieg befanden, Hunger leiden zu lassen. Es ist auch unmöglich, eine Entscheidung darüber zu treffen, ob Sir Edwards Zweifel sich auf seine Person beschränkten oder ob er der Vertreter einer Richtung im Kabinett war oder ob seine Kabinettskollegen von dem von ihm unterstützten Unternehmen unterrichtet waren.

Es findet sich indessen keine Spur dieses Zögerns in den erhaltenen Kabinettsakten, denn am 24. Februar billigte und ergänzte das Kabinett einen neuen Entwurf der Vergeltungsverordnung und es ist wahrscheinlich, daß die amtliche amerikanische Note gemeinsam erwogen wurde. An diesem Tage wurde jedoch nichts Bestimmtes entschieden, denn am 28. Februar setzte Sir Maurice Hankey ein Memorandum in Umlauf, in dem er das Kabinett drängte, kein Kompromiß zu unterstützen, da die einzige Schwäche, die Deutschland bisher gezeigt habe, seine Lebensmittelversorgung sei. Dies zeigt, daß die Frage an diesem und dem folgenden Tag noch offen war. Am 1. März war jedoch die Verordnung ausgearbeitet. Während der drei dazwischenliegenden Tage muß sich also die Regierung entschlossen haben,[53] die deutsche Herausforderung anzunehmen und jedes Kompromiß zu verweigern. Nichtsdestoweniger ist es sicher, daß Sir Edward noch darauf bedacht war, daß die angeordneten Repressalien nicht jedes Kompromiß unmöglich machten und daß er Oberst House bat, dies dem Präsidenten bekanntzugeben. Ein Beweis dafür kann in einem Schriftstück aus späterer Zeit gefunden werden. Hier muß die Feststellung genügen, daß Monate nachher, als Sir Edward Grey offen daran zweifelte, ob man auf der Blockade beharren könnte, Lord Crewe die

Angelegenheit dem Kabinett vorlegte und ihm mitteilte: Sir Edward hätte schon dem Präsidenten der Vereinigten Staaten durch einen heimlichen und indirekten Kanal mitgeteilt, daß Seiner Majestät Regierung sich nicht weigern würde, einen solchen Vorschlag zu erwägen. Der Rest des Schriftstückes stellte klar, daß der Vorschlag das in den Unterhaltungen vom 17. und 23. Februar und in der Note vom 22. Februar angeregte Unternehmen war."[54]



d) Die März-*Order in Council*

Am 1. März 1915 überreichten die Alliierten den Neutralen die *declaration of reprisals*, welche eingehend darlegte, daß die Erklärung einer Kriegszone, in welcher jedes Schiff zerstört werden könne, eine Verletzung der anerkannten völkerrechtlichen Regeln über das Anhaltungs- und Durchsuchungsrecht sei, und daß Deutschland diese Methoden in der Absicht anwende:

> "Waren aller Art (einschließlich Lebensmittel für die Zivilbevölkerung) am Erreichen und Verlassen der britischen Inseln oder Nordfrankreich zu verhindern... Seine Gegner sind deshalb ihrerseits dazu gezwungen, Waren jeder Art am Erreichen und Verlassen Deutschlands zu verhindern... Die britische und französische Regierung werden sich für frei erachten, mit Gütern vermuteter feindlicher Bestimmung, feindlichen Eigentums und feindlichen Ursprungs beladene Schiffe aufzuhalten und sie in den Hafen einzubringen. Es ist nicht beabsichtigt, solche Schiffe und Ladungen einzuziehen, wenn sie nicht anderweitig der Einziehung unterliegen würden."

Die *Reprisals Order in Council* vom 11. März 1915 setzte die am 1. März verkündete Absicht, alle deutschen Ein- und Ausfuhren zu unterbinden, in die Tat um. Ihre beiden ersten Artikel dienten zur Verhinderung jeden direkten Handelsverkehrs mit Deutschland. Kein Schiff, das nach dem 1. März nach einem deutschen Hafen fuhr oder aus ihm auslief, durfte seine Reise beenden. Nach Deutschland bestimmte Güter, die kein Banngut waren, sollten requiriert oder unter den vom Prisengericht festgesetzten Bedingungen dem Eigentümer zurückgegeben werden. In einem deutschen Hafen geladene Güter sollten in Verwahrung genommen und requiriert oder verkauft werden. Der indirekte Handel mit Deutschland über neutrale Häfen wurde durch die beiden folgenden Artikel verhindert. Die nach neutralen Häfen fahrenden oder aus solchen auslaufenden Schiffe durften ihre Reise nicht beenden, wenn sie für den Feind bestimmte Güter oder Güter im feindlichen Eigentum oder feindlichen Ursprungs an Bord hatten. Diese Güter sollten in derselben Art behandelt werden wie die in den beiden ersten Artikeln erwähnten Güter.

"Offensichtlich hätte hiernach diese berühmte Order nicht erlassen werden können, wenn nicht außergewöhnliche Umstände bestanden hätten. Die vor mehr als einem halben Jahrhundert erlassene Pariser Deklaration sah vor, daß die neutrale Flagge Güter an Bord eines zur Führung dieser Flagge berechtigten Schiffes schützen solle, abgesehen vom Banngut. Mit gewissen sorgfältigst abgewogenen Milderungen fegte die Repressalien-Verordnung diese Regel beiseite. Um die Worte eines Beamten der Vertragsabteilung zu gebrauchen: Wir behaupten nicht, daß unsere Repressalienpolitik mit den gewöhnlichen Regeln des Völkerrechts vereinbar sei. Sie ist unsere Antwort auf die gegen uns seitens Deutschlands begangenen Rechtswidrigkeiten.

Die Vergeltungsverordnung war jedoch sehr geschickt erdacht, insofern als der ernsteste Widerstand dagegen sicherlich der amerikanische war. Es stand aber der amerikanischen Verwaltung nicht frei, die Einwendung zu erheben, die *Order in Council* verletze die Pariser Deklaration, da ihre Regierung dieser nicht beigetreten war. Die einzige Einwendung, welche der amerikanischen Regierung zu erheben freistand - und welche sie in der Tat erhob - war, daß die Order die Rechte einer Blockadestreitmacht auf Geschwader übertrug, die keine Küste blockierten und die

infolgedessen nur berechtigt waren, Banngut mit einer feindlichen Bestimmung anzuhalten. Es wird deshalb angebracht sein, diese Behauptung zu prüfen.

Es war sicherlich ein richtiger Kern in diesem Einwand. Admiral de Chairs Geschwader patrouillierte auf einer Linie zwischen Island und den Färöer, auch die Enterflottille in den Downs befand sich viele hundert Seemeilen von der deutschen Küste. Und doch sollten diese Streitkräfte fortan alle Güter feindlicher Bestimmung oder feindlichen Ursprungs anhalten, also den Dienst einer Blockadestreitmacht versehen. Die zur Debatte stehende Frage besteht aber darin, ob dieses Verfahren wirklich eine so auffallende Neuerung war, wie es die Amerikaner vorgaben. Nur durch einen Rückblick auf die von den Amerikanern selbst ausgeübten Handelsbeschränkungen kann dies entschieden werden."[55]

Die Blockade der konföderierten Staaten im Sezessionskrieg wurde durch Kreuzerabteilungen vor den Hauptthäfen der blockierten Küsten durchgeführt, die durch Fluß- und Küstenflottillen verstärkt waren. Es war hier also eine Blockadestreitmacht im alten strengen Sinne vorhanden. "Wenn das Marineministerium keine anderen Maßnahmen als diese ergriffen hätte, so wäre die amerikanische Regierung zu der Erklärung berechtigt gewesen, sie habe das Blockaderecht immer in einem orthodoxen konservativen Sinne ausgelegt, aber tatsächlich setzte das Marineministerium die Blockade der Südstaaten noch durch andere Mittel durch."[56]

Nachdem die Bermuden, Nassau und Habana allmählich zu Basen einer Blockadebrecherflotte geworden waren, sandte das Marineministerium als Ergänzung der Blockadestreitkräfte vor den Küsten der Konföderierten ein Geschwader unter Commodore Wilkes nach Westindien. "Obgleich dieses Geschwader vor neutralen Häfen stationiert war und nach strengem und buchstäblichem Völkerrecht nicht berechtigt war, neutrale Schiffe, die keine Banngutladung direkt zum Feinde beförderten,[57] aufzubringen, befahl die amerikanische Regierung dem Commodore Wilkes, weit mehr als das zu tun:

> Das Hauptziel des Westindiengeschwaders, schrieb Sekretär Welles, ist der Schutz unseres Handels... Daneben steht die Unterbindung und das Abfangen des unerlaubten Handelsverkehrs sowie das Einbringen auf hoher See ertappter Schiffe, die offensichtlich damit befaßt sind.

In dieser Instruktion fand sich kein Wort über die Unterscheidung zwischen Banngut und Nichtbanngut und kein Wort der Erklärung dessen, was Sekretär Welles unter unerlaubtem Handel verstand. Commodore Wilkes wurden außerdem alle Instruktionen der Blockadestreitkräfte über Anhaltung und Durchsuchung gegeben und er wurde in die Meinung versetzt, daß er jedes Schiff bei dem geringsten Verdacht des Blockadebruches anhalten solle. Des Schiffes Position, Fahrtrichtung oder Ladung waren gleichgültig. Es sollte durchsucht werden. Ohne Rücksicht auf Klarierung und Bestimmung."[58]

"Diese Befehle und Instruktionen für Commodore Wilkes gaben ihm weit größere Befugnisse als irgendeine, die dem 10. Kreuzergeschwader durch die März-*Order in Council* übertragen wurde, und die amerikanischen Gerichtshöfe prüften sie und erklärten sie für rechtmäßig. Am 2. April 1862 wurde das britische Schiff *Bermuda* auf seinem Wege nach Nassau an einem Punkt in der Nähe der Ostküste von der Great Abaco-Insel angehalten. Das Schiff wurde dann nach New York zur prisenrechtlichen Aburteilung eingebracht. Durch ein langes und genau ausgearbeitetes Urteil wurde die Ladung mit der Begründung eingezogen, sie sei Banngut mit einer ferneren und feindlichen Bestimmung, das Schiff wurde ebenfalls als Banngutträger und als feindliches Eigentum eingezogen. Aber um keinen Zweifel darüber zu lassen, daß das Fahrzeug unter der umfassenderen Beschuldigung des Blockadebruchs einziehbar wäre, erklärte der Gerichtshof: nachdem wir so die mit dem Eigentum, der Kontrolle und der Verwendung der *Bermuda* und dem

Charakter ihrer Ladung verbundenen Fragen erledigt haben, bleibt uns über die Frage der Verantwortlichkeit wegen Blockadebruchs wenig zu sagen übrig... Nach Aufzählung aller verfügbaren Beweise über die wahren Absichten des Kapitäns und die letzte Bestimmung des Schiffes schloß der Gerichtshof:

> Durch eine Fahrt mit einem solchen Zweck wurde die Einziehbarkeit des Schiffes wegen versuchten Blockadebruchs ebenso fest begründet, wie sie es durch den Beweis der Absicht geworden wäre, die Ladung durch die *Bermuda* selbst nach einem blockierten Hafen oder so nahe, wie es ohne Zusammentreffen mit den Blockadestreitkräften möglich war, zu befördern."[59]

"Die amerikanische Behandlung von Ladungen mit feindlicher Bestimmung ist jedoch die angemessene Analogie. Unsere *Orders in Council* verkündeten, daß wir alle dem Feind durch irgendeinen Kanal zugeführten Bannwaren einziehen und daß wir andere Waren ankaufen oder zurücksenden würden.[60] Obwohl es nicht in der Order gesagt war, vertrauten wir darauf, daß unsere Kenntnis neutraler Firmen und ihrer Geschäfte uns mit den Beweisen für feindliche Bestimmung und feindliches Eigentum versehen würden. Die amerikanischen Gerichtshöfe hatten erklärt, daß weit schärfere Maßregeln als diese gerechtfertigte Anwendungen von Rechtsgrundsätzen seien.

Am 3. Februar 1863 wurde die *Springbok* von einem amerikanischen Kreuzer aufgebracht, als sie auf einer Reise von London nach Nassau begriffen war. Man fand, daß sie eine allgemeine Ladung von Nahrungsmitteln und wenige Kisten Banngut beförderte. Es wurde von dem Gerichtshof zugegeben, daß ihre Schiffspapiere in Ordnung waren und daß die Reise, auf welcher sie aufgebracht wurde, von London nach Nassau ging. Die Ladungspapiere zeigten, daß die Eigentümer des Schiffes kein Interesse an der Ladung hatten. Die mit der Ladung sich befassenden Personen waren als am Handel mit den Südstaaten beteiligte Personen bekannt. Der Fall war deshalb genau analog den fast täglich vom Banngutausschuß geprüften Fällen gelagert. Dieser hatte ebenso wie der amerikanische Gerichtshof zu erwägen, was mit Ladungen geschehen sollte, die nach Ländern adressiert waren, die Basen des Feindhandels darstellten. Er wie der amerikanische Gerichtshof mußte erkennen, daß die Schiffspapiere und die Ladungsdeklaration nur eine neutrale Bestimmung für Schiff und Ladung auswiesen und er besaß wie der amerikanische Gerichtshof viele Informationen über das Geschäft der Adressaten.

Die Analogie endet jedoch, wenn die Entscheidung des amerikanischen Gerichtshofes mit der Entscheidung verglichen wird, die ergangen wäre, wenn die britische *Order in Council* auf den Fall angewendet worden wäre. Es ist denkbar, daß unsere Gerichtshöfe erwogen hätten, daß eine sehr starke Vermutung für die Feindbestimmung des Bannguts bestehe und in diesem Fall hätten sie es eingezogen. Das von der *Springbok* beförderte Banngut war jedoch nur ein kleiner Teil ihrer Ladung und mit Bezug auf den übrigen Teil der Ladung würden unsere Gerichtshöfe höchstens angeordnet haben, daß er angekauft werden solle. Das würde außerdem auch nur als eine durch außergewöhnliche Umstände gebotene Vergeltungshandlung getan worden sein. Der amerikanische Gerichtshof zog die ganze Ladung ein und behauptete, daß er das gewöhnliche Völkerrecht anwende.

Die amerikanischen Gerichtshöfe fällten ein etwas milderes Urteil im Fall der Ladung der *Peterhoff*, denn sie gaben eine große Anzahl von Partien frei, die kein Banngut waren. In mancher Hinsicht jedoch war die Entscheidung noch härter. Die *Peterhoff* beförderte ihre Ladung nach der mexikanischen Stadt Matamoros, die von der texanischen, damals Rebellenstadt Brownsville durch den Rio Grande getrennt ist, der mit einem Ruderboot überquert werden kann. Nichts Belastendes oder Verdächtiges war über die Adressaten der Ladung bekannt, und die bloße Tatsache, daß Banngut nach Matamoros befördert wurde, das als neutrales Depot für Brownsville bekannt war, wurde als die Einziehung rechtfertigend erachtet. Unsere Gerichtshöfe legten niemals solches

Gewicht auf allgemeine Annahmen der weiteren Bestimmung, so daß gesagt werden darf, daß so wohl die Grundsätze, nach denen wir handelten als auch unsere Methode, ihnen Wirksamkeit zu verleihen, dem neutralen Handel gegenüber rücksichtsvoller war als die amerikanische Praxis."[61]



e) Das Schicksal der amerikanischen Kompromißvorschläge

"Nach ihrem Entschluß, Vergeltung zu üben, konnte die Regierung den amerikanischen Kompromißvorschlägen nur eine Antwort geben. Diese Vorschläge waren folgende: **1.** Beide Regierungen sollten sich einverstanden erklären, nur Minen zu Verteidigungszwecken und Minen, die bei dem Losreißen von der Verankerung unschädlich werden, zu legen. **2.** U-Boote sollten Handelsschiffe nur angreifen, um das Anhaltungs- und Durchsuchungsrecht auszuüben. **3.** Handelsschiffe sollten ihre Identität nicht durch das Zeigen neutraler Flaggen verbergen.

Ferner sollte die deutsche Regierung sich damit einverstanden erklären, daß alle aus den Vereinigten Staaten eingeführten Lebensmittel von den Vereinigten Staaten ernannten Vertretungen übersandt würden und daß diese Vertretungen für ihre Verteilung an die Zivilbevölkerung allein verantwortlich seien, die deutsche Regierung sollte keinerlei Kontrolle über sie ausüben. Die britische Regierung sollte sich damit einverstanden erklären, die Übersendung von Lebensmitteln an diese Vertretungen nicht zu stören.

Es ist schon gezeigt worden, daß diese Vorschläge dem Kabinett am 24. Februar vorgelegt wurden und daß das Kabinett sich durch Billigung und Veröffentlichung der Vergeltungsverordnung eigentlich weigerte, das amerikanische Angebot anzunehmen. Dies ließ den Fachleuten des Außenamts die Freiheit, die Note so zu beantworten, wie sie es für am besten hielten. Als das Schreiben zuerst vorgelegt wurde, waren sie über die passendste Antwort ziemlich geteilter Meinung. Da der erste Lord im Parlament erklärt hatte, die U-Bootoperationen gegen den Handel würden wahrscheinlich nicht gefährlich sein, und dies allgemein als die erwogene Meinung der Admiralität bekannt war - die durch die geringen Ergebnisse der ersten Wochen des Feldzugs bestätigt wurde -, erschien es offensichtlich, daß die deutsche Regierung durch die vollständige Annahme der Vorschläge sich sehr große Vorteile sichern würde. Nach Mr. Hursts Worten würde der Vorteil Großbritanniens in der Nichtversenkung von ein paar Trampern bestehen, für Deutschland aber in der Sicherung seiner Lebensmittelzufuhren für die Kriegsdauer. Der andere Rechtsberater des Außenamts Mr. Malkin zweifelte daran, daß die deutsche Regierung diesen Vorschlägen beitreten würde und zeigte, daß es den Deutschen, obgleich das Geschäft ausschließlich zu ihrem Vorteil sei, widerstreben würde, einen Feldzug aufzugeben, von dem sie sich soviel erhofften. Aus diesem Grunde bestand Mr. Malkin darauf, keine Antwort zu geben, bevor die Deutschen erwidert hätten. Es ist deshalb von gewissem Interesse, die Meinung der Spitzen der Behörden in Deutschland festzustellen."[62]

"...es scheint ziemlich sicher, daß diese Vorschläge für die deutschen Behörden weniger anziehend waren, als sie es einige Wochen früher gewesen sein würden. Im Laufe des Februar kam es zu einer Erholung in der deutschen Industrie, und die ersten Verordnungen über die Verteilung von Lebensmitteln schafften solche Erleichterungen, daß Dr. Delbrück im preußischen Landtag erklären konnte, die Nation würde bis zur nächsten Ernte an den Hauptnahrungsmitteln keinen Mangel leiden. Das war eine amtliche Äußerung eines Ministers, der die einschlägigen Statistiken zur Verfügung hatte. Dies wird durch die Information des amerikanischen Botschafters Mr. Gerard an seine Regierung vom 17. Februar, daß die deutschen Vorräte an Lebensmitteln und Rohstoffen im Laufe des Jahres nicht ausgehen würden, bestätigt. Er war angewiesen worden, über die wirtschaftliche Lage in Deutschland zu berichten und war vermutlich in einiger Verlegenheit, die Tatsachen zu ermitteln. Die deutschen Minister sahen deshalb die amerikanischen Vorschläge nicht

als eine Rückzugslinie aus einer gefährlichen wirtschaftlichen Lage an,[63] was sie wahrscheinlich getan haben würden, wenn die Vorschläge zwei Monate früher gemacht worden wären, als die wirtschaftliche Verwirrung des Landes ernster war. Im Gegensatz hierzu wurde der U-Bootfeldzug gegen den Handel noch immer für die Eröffnungsbewegung eines sich als entscheidend erweisenden Manövers gehalten. Admiral Tirpitz und Admiral Bachmann bedauerten zwar beide, daß die Erklärung so frühzeitig erlassen war, aber sie wichen niemals von ihrer Meinung ab, daß, falls genügend U-Boote vorhanden wären und die U-Bootsangriffe auf Frachtschiffe durch Verminung der Eingänge der britischen Häfen ergänzt werden könnten, Großbritannien so gefährdet sein würde, daß seine Regierung um Frieden bitten müsse."[64]

Hierzu kamen die Einwendungen des Marinestabs, der die praktische Durchführbarkeit der amerikanischen Lebensmitteleinfuhren angesichts des Mangels an neutraler Tonnage bezweifelte und diese nur dann für gesichert hielt, wenn die in den neutralen Häfen liegenden deutschen Schiffe dafür eingesetzt würden, was eine Verpflichtung Englands zur Anerkennung des Flaggenwechsels voraussetzte. Selbst bei diesen Zugeständnissen sahen Bachmann und Tirpitz die Vorschläge als günstiger für England an.

Der Kanzler, der angesichts der bevorstehenden Ankunft des Obersten House in Berlin eine vollständige Verwerfung der amerikanischen Vorschläge für bedenklich hielt, wandte sich entschieden gegen diese Bedingungen. Er erklärte, Bachmann verlange eine amerikanische Garantie dafür, daß Großbritannien auf die Anwendung seines durch das Völkerrecht anerkannten Rechts zur Wegnahme der an Neutrale verkauften deutschen Handelsschiffe verzichten solle. Er wies ferner darauf hin, daß die maßgebenden Kreise der Handelsschiffahrt glaubten, die zur Verfügung stehende neutrale Tonnage sei ausreichend.

"Da diese Meinungen nicht durch einen Austausch von Memoranden versöhnt werden konnten, berief der Kaiser eine Konferenz nach Bellevue, in der die Marinefachleute in offenen Streit mit dem Kanzler gerieten. Selbst die kalte amtliche Aufzeichnung erwähnt den ärgerlichen Ton in der Stimme des Admirals von Tirpitz und Bethmann-Hollwegs Gestikulationen. Am Ende der Zusammenkunft schloß sich Admiral von Müller dem Kanzler an und zeigte, daß man der amerikanischen Note ohne Aufgabe des U-Bootkrieges zustimmen könne. Dieser könne immer noch ruhig weitergehen. Der Kaiser hieß den Standpunkt des Kanzlers gut. Aber die als Ergebnis dieser Konferenz entworfene Note war keineswegs eine Bekräftigung der amerikanischen Vorschläge. Es bestand Einverständnis zwischen allen Anwesenden darüber, daß die amerikanische Note kein angemessenes Äquivalent für die Aufgabe des U-Bootkrieges bot, und die schließlich entworfene Note enthielt deshalb wenig mehr als die plumpe Anregung, Amerika solle sich erbieten, Deutschland größere Vorteile zu verschaffen, und die deutsche Regierung wolle weniger übernehmen als das, wozu der amerikanische Präsident sie aufgefordert hatte. Die Deutschen bedangen sich aus, daß ihnen, außer den in der amerikanischen Note erwähnten Nahrungsmitteln, die Zufuhr aller auf der Freiliste der Londoner Deklaration stehenden Rohstoffe zugesichert werden sollte. Wenn dieses zugestanden würde, erklärte sich die deutsche Regierung bereit, die U-Bootkriegführung zu mäßigen. Aber ihre Versprechungen waren sehr behutsam und sie weigerte sich, das Minenlegen aufzugeben.[65] Dieses schlecht verfaßte Dokument ersetzte ein anderes, von dem keine Urschrift veröffentlicht worden ist. Es scheint deshalb, als ob Admiral von Müllers Politik, den amerikanischen Vorschlägen zuzustimmen und den U-Bootkrieg ruhig weiterzuführen, einen tiefen Eindruck hinterlassen hatte.

Wie von Mr. Malkin vorausgesehen worden war, zeigte die deutsche Antwort auf die amerikanischen Vorschläge, wie unsere Ablehnung abgefaßt werden mußte. Das Außenamt antwortete also, da die Deutschen es nicht übernommen hätten, U-Boot- und Minenoperationen gegen den friedlichen Handel aufzugeben, hätten sie tatsächlich das amerikanische Angebot abgelehnt. Es ist in der Tat ziemlich eigenartig, daß Bethmann-Hollweg und Jagow jemals

angenommen haben sollten, ihre Note würde das Odium der Zurückweisung auf England abwälzen. Sie hatten tatsächlich die amerikanische Regierung aufgefordert, Großbritannien und Frankreich zu zwingen, ihre Banngutlisten zurückzuziehen und hatten keinerlei Zusicherungen von irgendwelchem Wert in der Frage gegeben, auf die Mr. Lansing und Mr. Bryan in so ernsten Worten bestanden: daß amerikanisches Leben und Eigentum nicht durch die deutsche U-Bootflotte in Gefahr gebracht werden sollten. Bethmann-Hollweg und Jagow müssen die Stimmung der amerikanischen Regierung sehr falsch eingeschätzt haben, wenn sie glaubten, die Verwaltung in Washington würde ihre Beziehungen mit Großbritannien und Frankreich als Gegenleistung für so vage und dürftige Versprechungen, wie sie die deutsche Regierung anbot, erschweren."[66]



f) Die Stellung der Neutralen zu der März-Order

"Die Politik der nördlichen Neutralen unterlag keinem Zweifel. Ihre Bürger litten unter dem deutschen U-Bootfeldzug, lange bevor sie unter unseren Vergeltungsmaßnahmen litten. Die holländischen und norwegischen Außenminister teilten unseren diplomatischen Vertretern im wesentlichen mit, sie würden nicht vergelten. Sie waren so verpflichtet, sich gegenüber der Repressalienverordnung ebenso ruhig zu verhalten, und ihre Proteste waren mild und formell. Die drei skandinavischen Regierungen überreichten Noten, in denen jede einen ausdrücklichen Vorbehalt bezüglich ihres Handels machte. Die niederländische Regierung erklärte, sie sei an dem, was Kriegführende zu ihrer gegenseitigen Schädigung täten, nicht interessiert, aber sie könne gegenüber der Aufhebung der Pariser Deklaration nicht gleichgültig bleiben. Das Außenamt war überzeugt, daß die nördlichen Regierungen diesen Noten keine Bedeutung beimaßen und daß auf sie keine Antwort erteilt zu werden brauchte.

Die wichtigste Angelegenheit, der Prüfstein für unsere lange diplomatische Vorbereitung, war die Aufnahme unserer Ankündigung in Amerika. Dem amerikanischen Botschafter wurde unsere erste Ankündigung am 1. März übergeben. Er sagte gleich, daß sie keinen Anlaß zu Unannehmlichkeiten mit der amerikanischen Regierung geben würde und daß er diese selbst darauf vorbereitet habe. Mr. Pages Erklärung war wertvoll, insofern als Oberst House noch in London war und sich in enger Beratschlagung mit ihm befand. Sir Cecil Spring-Rice konnte jedoch über keinen so guten Empfang berichten wie ihn Mr. Page versprochen hatte. Er warnte wieder das Außenamt, der Präsident sei so entschlossen wie je, nichts zu tun, was seiner Vermittlung schädlich sein könne und werde es höchstwahrscheinlich für nötig halten, zum Beweise seiner Unparteilichkeit einen kräftigen Protest zu erheben. Andererseits berichtete unser Botschafter, der Rechtsberater des Staatsdepartements riete zu freundschaftlichen Verhandlungen über praktische Einzelfragen, wie die Behandlung von Baumwolladungen. Als die erste Note der amerikanischen Regierung (8. März) überreicht wurde, bestanden deshalb starke Anzeichen dafür, daß sie einwilligen werde. Diese Note war weit weniger scharf als Sir Cecil Spring-Rice vorausgesehen hatte, und war tatsächlich eine lange Einrede gegen die Verwendung der modifizierten Blockade, die wir angekündigt hatten. Die Note endete jedoch mit dem bezeichnenden Zugeständnis, die moderne Kriegführung habe die altmodischen orthodoxen Blockaden unmöglich gemacht.[67]

Eine weitere, eher schärfere Note wurde jedoch am 2. April überreicht. Die amerikanische Regierung übte darin eine sorgfältig ausgearbeitete Kritik an der *Order in Council* und zeigte, was nach den Umständen nicht sehr schwierig war, daß wir Deutschland durch Zwangsmaßnahmen zu isolieren versuchten, für die keine Präzedenzfälle beständen. Aber die Note war trotz aller Kritik freundlich und enthielt einige bemerkenswerte Feststellungen. Die amerikanische Regierung gab zu, daß das Völkerrecht einer organischen Entwicklung unterworfen wäre und daß es nicht aufhörte, Recht zu sein, weil es den veränderten Umständen angepaßt würde. Sie gab ferner zu, daß die Blockadelinien in beträchtlicher Entfernung von den blockierten Küsten gezogen werden und daß

Blockadestreitkräfte sogar auf den Zufahrtslinien zu neutralen Häfen stationiert werden dürften. Noch bemerkenswerter war es, daß die amerikanische Regierung dem Wesen nach unserer Forderung, wir hätten ein Recht darauf, alle Güter am Erreichen Deutschlands zu verhindern, zustimmte, denn sie bat uns um die Zusicherung, daß amerikanische Handelsschiffe mit neutraler Bestimmung oder Abfahrtshafen nicht behelligt werden sollten: wenn es bekannt sei, daß sie keine Güter beförderten, die Bannware seien oder Güter, die nach Häfen im Feindgebiet bestimmt seien bzw. von dort kämen. Das war im Wesentlichen eine Erklärung, die amerikanische Regierung werde keine Einwendungen erheben, falls die *Order in Council ad litteram* angewendet würde und sie wünsche nur eine Sicherheit dafür, daß keine zusätzlichen Beschränkungen beabsichtigt seien. Aber während sie das alles zugab, protestierte die amerikanische Regierung gegen jede Einmischung in den neutralen Handel mit Nichtbanngutwaren, welche letzte Bestimmung sie auch immer haben mochten. Sir Eyre Crowe fand diese Note kaum verständlich. Sie schien ihm:

> ein Kompromiß verschiedener Gesichtspunkte zu sein und es der Regierung der Vereinigten Staaten offen zu lassen, sich nach verschiedenen Richtungen zu wenden, je nachdem wozu sie später unter dem Druck von Politikern, Händlern oder Theoretikern gezwungen werden oder geneigt sein könnte.

Jeder, der Sir Cecil Spring-Rices Berichte über den Wunsch des Präsidenten, jede Gruppe der amerikanischen Gesellschaft um seine Politik zu vereinigen, über seine Schwierigkeiten und die leidenschaftlichen Anklagen, denen er ausgesetzt war, studiert hat, wird Sir Eyre Crowes Würdigung für richtig halten. Die in der auf die Übergabe der Note folgenden Woche von unserem Botschafter in Washington gesammelten Informationen zeigten jedoch, daß die Washingtoner Verwaltung ihren Zugeständnissen weit größere Wichtigkeit beimaß als ihren Kritiken. Am 7. April veröffentlichte die *Times* einen Artikel, den ihr Vertreter nach Beratschlagung mit dem Rechtsberater des Staatsdepartements geschrieben hatte. Der Artikel erklärte, die amerikanische Regierung erkenne das Recht der britischen Regierung, eine Blockade mit etwas unorthodoxen Methoden durchzuführen, an. Wichtiger jedoch als das waren Sir Cecil Spring-Rices Berichte über die Haltung der großen Schiffahrts- und Ausfuhrmagnaten, die alle auf eine Regelung der praktischen Einzelheiten drangen und um Anleitung für die Behandlung einzelner Ladungen baten. Sir Cecil konnte sogar berichten, daß eine große Anzahl einflußreicher Personen aus dem Wunsche nach einer klaren und bestimmten Regel es sehr gern sehen würden, wenn unsere Banngutlisten alle Waren enthielten, die wir am Erreichen Deutschlands zu verhindern wünschten. Die erwogene Meinung des Außenamts ging deshalb dahin, daß die Note eine Art Einladung zu einer Rechtskontroverse sei und man beschloß, Professor Oppenheim zu bitten, bei der Abfassung der Antwort behilflich zu sein. Die Erwiderung arbeitete in der Tat höchst geschickt die Folgerungen der amerikanischen Zugeständnisse durch einen Überblick über die organische Entwicklung des Blockade- und Banngutrechts und durch die Darstellung, wie das amerikanische Verhalten alte Regeln ohne Verletzung der Grundprinzipien verändert habe, heraus. Die britische Note ist später fast wörtlich in mehr als einem amerikanischen Werk über öffentliches Recht wiedergegeben worden.

Es kann hiernach als die große Leistung des Außenamts bezeichnet werden, daß es die wirkliche Zustimmung zu der Maßnahme sicherte, welche die Isolierung Deutschlands möglich machte."[68]



g) Die Wirtschaftslage Deutschlands bei Erlaß der März-Order

"Um den April 1915 herum hatten die deutsche und in einem geringeren Grade die österreichisch-ungarische Regierung ihre Völker zu militärischen Gesellschaften organisiert, die Hilfstruppen der im Felde stehenden Streitkräfte darstellten. Die sich daraus ergebende Lage war ungefähr folgende:

alle Getreidevorräte wurden durch die Regierung oder durch von ihr ernannte Agenten verteilt und Bestimmungen über die Bevorratung von Fleisch wurden in beiden Kaiserreichen durchgeführt. Es bestand kein Zweifel mehr, daß die ergriffenen Maßnahmen bis zur Einbringung der Ernte einen genügenden Vorrat an Nahrungsmitteln für die Heere und die Zivilbevölkerung sichern würden. Dr. Delbrück gab im Reichstag mehrere zuversichtliche Erklärungen ab und unsere Sachverständigen gaben zu, daß seine Zuversicht berechtigt sei. Das bedeutete jedoch nur, daß ein einleitendes Gefecht befriedigend für den Feind geendet hatte. Jede Vorhersage über die letzten Folgen wurde durch Unsicherheit und Vermutungen so entwertet, daß eine Berechnung im eigentlichen Sinne des Wortes unmöglich war.

Wenn der Feind die ihm nutzbaren Nahrungsmittelvorräte allein aus seinem eigenen Boden gezogen hätte, hätte vielleicht eine wissenschaftliche Schätzung des nationalen Verbrauches und der verfügbaren Bestände gemacht werden können. Es war jedoch klar genug, daß alle Randneutralen ihre Lieferungen heimischer Erzeugnisse an Deutschland stark erhöhen und so die deutsche Widerstandskraft stärken konnten. Holland sandte im ersten Viertel des Jahres ungefähr 12 000 Stück Vieh und 19 000 Tonnen Fleisch nach Deutschland,[69] Dänemark ungefähr 50 000 Tonnen heimischen Fleisches. In beiden Fällen lagen die Mengen weit über dem Normalen. In derselben Zeit verschiffte Schweden 80 000 Stück Vieh nach Deutschland. Die übliche Zahl betrug ungefähr 42 000. Im Osten ereignete sich trotz großer Hindernisse dasselbe. Anfang des Jahres legte die rumänische Regierung einen Ausfuhrzoll auf Getreide und Mais, mit dem erklärten Zweck, Vorräte im Lande zu behalten. Gleichwohl zwangen die österreichisch-ungarischen Behörden die Rumänen zu einem Abkommen über die tägliche Lieferung von 3500 Tonnen Getreide nach Einbringung der Ernte. Aus all diesem konnte nichts Sicheres vorhergesagt werden. Statistiker hätten zwar schätzen können, welcher Teil des deutschen Fehlbetrages durch diese zusätzlichen Lieferungen ausgeglichen würde, aber diese Berechnung hätte keinen Fingerzeig für die Zukunft gegeben. Denn niemand konnte sagen, ob die Randneutralen fortfahren würden, Nahrungsmittel in diesen Mengen zu liefern, und niemand konnte die Höhe des deutschen Verbrauches schätzen. Sicher war nur, daß die hohen Preise für Fleisch und Mehl und die geregelte Zuteilung von Brot den Verbrauch verringern und daß die ungeheuren Heere im Feld ihn in unbekannten Mengen erhöhen würden. Die Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung kann am besten durch das Nebeneinanderstellen von Schätzungen der beiden größten Sachverständigen in Großbritannien beleuchtet werden. Sir James Wilson, der Präsident des internationalen Ackerbauinstituts, berechnete, daß die deutsche Erholung nur zeitweilig sei und daß der Mangel und die Verknappungen im Verlauf des Herbstes 1916 wirklich drückend werden würden. Nach Prüfung aller von Sir James Wilson untersuchten Tatsachen und Möglichkeiten: der sicheren Fehlbeträge, der Vergeudungen an der Front, der Wahrscheinlichkeit, daß die Ernte infolge des Arbeiter- und Zugpferdemangels geringer als normal sein würde, kam Mr. Rew, der Unterstaatssekretär des Landwirtschaftsministeriums, zu dem Schluß, das deutsche Volk habe Nachfrage und Angebot einander angepaßt und seine Nahrung sei zwar anormal aber ausreichend. Kurz Mr. Rew schloß: Ich setze keinen Glauben in den Wirtschaftsdruck als Mittel zum Siege unserer Waffen..."[70]

Die Unsicherheit der Berechnungen und Vorhersagen wurde noch dadurch erhöht, daß unmittelbar nach dem Erlaß der *Order in Council* der Feind im Osten die Offensive ergriff und große landwirtschaftlich ertragreiche Gebiete in Polen, Galizien und Rußland besetzte, über deren Erzeugung Statistiken entweder nicht bestanden oder nicht erreichbar waren. "Sachverständige waren sich nicht einig über die Folgen: einige sagten voraus, daß schlecht organisierte Länder wie Polen und Südrußland, die von Millionen von Soldaten besetzt seien, nur einen geringen oder gar keinen Ertrag, abgesehen von einigen Lieferungen für die Okkupationstruppen, geben würden, andere sahen das Gegenteil voraus und glaubten, daß die deutschen Eroberungen im Osten die Mangellage in Deutschland erleichtern würden.

Doch ungeachtet dieser Unsicherheit und dieser entmutigenden Tatsachen war es so sicher wie

irgend etwas, daß der Feldzug verheißungsvoll genug war, um darauf zu beharren. Weder der deutsche noch der österreichische Zensor konnte verheimlichen, daß die Zivilbevölkerung in beiden Ländern notleidend und besorgt war und daß die Erholung in Österreich weit langsamer gewesen war als die Erholung in Deutschland. In beiden Ländern waren Vorräte gesichert worden, aber die Preise hatten nicht aufgehört zu steigen und beide feindlichen Regierungen waren nicht fähig gewesen, sie zu regeln. Ferner war ein wichtiger schwacher Punkt schon damals offenkundig: aus Gründen, denen wir nicht bis zu ihren Quellen nachspüren konnten, waren Fette, Öle und Fettstoffe ungewöhnlich schwer erhältlich. In Anbetracht des Fehlschlags aller unserer ersten Maßnahmen, des Feindes ungeheuere Käufe von Speck und Fett anzuhalten oder gar zu hemmen, und in Anbetracht der vom Feinde vorgenommenen Schlachtungen einer erstaunlichen Menge von Schweinen, um einen größeren Teil der Kartoffelernte der Bevölkerung zur Verfügung stellen zu können, hatte man dies am letzten erwartet.[71] Die angemessene Folgerung war eine Ermutigung für die, die bestrebt waren, die feindlichen Zufuhren zu sperren und eine weitere Warnung, falls solche noch nötig war, gegen Prophezeiungen und Voraussagen. Diese überraschende Mangellage, das augenfälligste aller während des Sommers 1915 bemerkbaren Ergebnisse, war nur erklärbar, wenn man zugab, daß Zwangsmaßnahmen gegen den Handel des Feindes trotz ihrer Unvollkommenheit unvorhersehbare Ergebnisse zeitigten, daß eine Knappheit automatisch eine andere verursachte und daß wir ungeachtet der Unvollkommenheit ihres Mechanismus und ihrer Planungen eine Maschine von ungeheurer Kraft handhabten."[72]

"Wenn es unsicher war, ob wir die feindliche Bevölkerung durch Hunger und Not zur Unterwerfung zwingen konnten, so war es noch unsicherer, ob wir ihre Zufuhren an Metallen, Textilien und Treibstoffen so beschränken konnten, daß wir ihre Heere im Felde schwächten. Militärische Sachverständige waren davon überzeugt, daß eine wirklich ernste Verknappung in den wichtigsten Metallen von großer militärischer Bedeutung sein würde. Lag es aber in unserer Macht, sie herbeizuführen? Deutschlands Stellung bezüglich dieser Metalle war fast analog seiner Stellung bezüglich der Lebensmittel. Die heimischen Vorräte waren nicht ausreichend. Aber die Industrien des Landes waren in ein großes Arsenal verwandelt worden, das beträchtliche Zufuhren aus Quellen bezog, die wir nicht zu kontrollieren hoffen konnten."[73]

Schweden war Deutschlands wichtigster Metallversorger. Über 100 000 Tonnen Eisenerz gingen monatlich von Narvik nach Westdeutschland, die durch wöchentliche Ladungen verschiedener Eisenarten, Schrott und Zinn ergänzt wurden. Schweden steigerte ferner seine Metallerzeugung ebenso sehr wie seine landwirtschaftliche Erzeugung. Die Überschüsse gingen nach Deutschland. So stieg die Ausfuhr von unbearbeitetem Kupfer von 526 Tonnen im August/Dezember 1913 auf 2071 Tonnen im August/Dezember 1914. Die entsprechenden Zahlen waren für Metallschrott 729 und 2310 Tonnen und für unbearbeitetes Aluminium 0 und 5511 Tonnen, Norwegen wurde nach Schweden bald der wichtigste Metallversorger. Zwar sanken zunächst die Ausfuhren einzelner Artikel wie Kupfer und Aluminium. Aber mittels ihres Austauschsystems gelang es den Deutschen, sich regelmäßige Metallzufuhren auch aus Norwegen zu sichern. So wurde uns bekannt, daß die schwedischen Kupfermagnaten sich zur Lieferung von 100 000 Tonnen Kupfer als Gegenleistung für Maschinen verpflichtet hätten. Eine Schätzung darüber, ob diese zusätzlichen Metallzufuhren den deutschen Bedarf deckten, war nicht möglich. Fest stand jedoch, daß keine Anzeichen für eine Mangellage oder für ein Nachlassen der Beschäftigung innerhalb der Metallindustrie sichtbar wurden. Auch die Textilindustrien waren mit wertmäßig ihren früheren Privataufträgen gleichkommenden Staatsaufträgen versehen.

"Das schließliche Ergebnis des Feldzuges war so eine Sache der reinsten Spekulation. Aber auf dem Schauplatz, auf dem er auszufechten war, wurden wenigstens einige strategische Punkte sichtbar, und es gab Anzeichen für die Maßnahmen, die ergriffen werden mußten, wenn der Kampf zu einer Entscheidung gebracht werden sollte.

Erstens und vielleicht am wichtigsten: es war offenbar, daß die Kontrolle der Baumwolle ein mit aller uns zu Gebote stehenden Energie zu verfolgendes Ziel sein mußte. Es war nicht mehr länger möglich, das Urteil der militärischen Sachverständigen als endgültig hinzunehmen. Sie hatten berichtet, daß kein militärischer Vorteil von der Anhaltung der Baumwolle zu erwarten wäre. Es war nun offenkundig, daß zwar die feindlichen Sprengstoffabriken nicht abhängig von überseeischer Baumwolle waren, die feindliche Bevölkerung dagegen sehr daran interessiert war und daß die Anhaltung der Baumwolle mit allen ihren begleitenden Schwierigkeiten und politischen Gefahren die erste Aufgabe war, der das Außenamt gegenüberstand. Diese Aufgabe war um so schwieriger zu lösen, als man sie noch nicht einmal begonnen hatte. Jeder neutrale Staat in Europa wurde schnell zu einer Basis für Baumwollzufuhren.

Zweitens war es offenkundig, daß Schweden nun Deutschlands wichtigster Zuflußkanal geworden war und daß das Abkommen unbrauchbar wurde. Unsere Beziehungen mit den schwedischen Regierungsstellen verschlechterten sich ständig und es war nicht zu verhehlen, daß die schwedische Politik eine Regelung verhinderte. Die Streitigkeit über die Zurückhaltung von Kupferladungen in den ersten Monaten des Jahres mag als eine Unstimmigkeit über technische Fragen behandelt werden, die durch einen sich der politischen Folgen seiner Maßregeln nicht bewußten Verwaltungsausschuß hervorgerufen war. Im April war es offenbar, daß die schwedische Politik und die Sympathien der schwedischen Regierung den Streit verbitterten, denn nunmehr hatten wir Beweise vor uns, daß die schwedischen Behörden verstohlen unfreundlich gewesen waren, als die skandinavischen Mächte ihre Noten über den U-Bootkrieg und den Gebrauch neutraler Flaggen übergaben. Jeder Satz der uns übergebenen Note, gegen den wir Einwendungen erhoben, war vom schwedischen Außenamt entworfen worden.

Wichtiger noch als dies war jedoch der wachsende Umfang der Beweise dafür, daß ein großer Teil des schwedischen Handels mit Deutschland den Ausfuhrvorschriften zum Trotz getrieben wurde und daß die Behörden ein Auge zudrückten."[74] Unser Handelsattachégehilfe in Stockholm, Mr. Phillpots, brachte es dank seines erstaunlichen Fleißes fertig, wöchentlich genaue Berichte über die Schiffsladungen von Malmö, Trelleborg und Stockholm nach Deutschland einzusenden, aus denen der Umfang der Umgehung der Ausfuhrverbote klar hervorging.

"Wenn nach dem Studium dieser Berichte irgendeine Person von Autorität sich noch unschlüssig darüber gewesen wäre, ob die schwedischen Regierungsstellen überlegt und aus Politik bei dem schwedischen Bannguttransithandel ein Auge zudrückten, so hätten seine Zweifel durch die Behandlung der Speckeinfuhren seitens der schwedischen Regierung zerstreut werden müssen. Während der ersten Monate des Jahres änderte diese Ware, die bis dahin ihren Weg über Dänemark genommen hatte, ihre Richtung und ging nach Schweden. Mr. Phillpots berichtete, daß ungeheuere Verschiffungen nach Deutschland vorgenommen würden, obwohl Speck auf Verlangen unseres Gesandten auf die Liste der Ausfuhrverbote gesetzt worden war. Um eine Erklärung gebeten, antwortete Herr Wallenberg, er hätte immer beabsichtigt, Befreiungen für den zur Zeit der Einführung der Verbote schwimmenden Speck zu gewähren. Auf die Frage, ob das die einzigen bewilligten Befreiungen seien, verweigerte Herr Wallenberg die Antwort. Sogar Mr. Howard, dem die Annahme, die schwedische Regierung sei überlegt betrügerisch, so widerstrebte und der so oft vor der Zurückhaltung schwedischer Schiffe gewarnt hatte, war nun überzeugt, die schwedische Regierung spiele ein doppeltes Spiel und strenge Zurückhaltungen schwedischer Schiffe seien das einzige Heilmittel."[75]

Ein weiterer strategischer Punkt, der nur durch ganz besonders geartete Kontrollmaßnahmen gesichert werden konnte, war die schweizer Industrie. Hier war die Lage besonders schwierig. Einmal hatte Deutschland hier besonders erfolgreiche Wirtschaftsverhandlungen geführt und ferner konnte die wirtschaftliche Verbindung mit Deutschland nicht gelöst werden, da die Schweiz von der deutschen Kohle abhängig war, die durch englische nicht ersetzt werden konnte. Die enge

wirtschaftliche Zusammenarbeit zeigte sich insbesondere in einer Arbeitsteilung zwischen der schweizer Metallindustrie und der deutschen Großindustrie in dem sogenannten *commerce de perfectionnement*, d. h. in der Herstellung bestimmter Spezialteile vieler Artikel der deutschen Großindustrie durch schweizer Firmen. Die schweizer Regierung war fest entschlossen, diesen Handelszweig, für den Deutschland den größten Teil der Rohstoffe lieferte, nicht durch Abmachungen mit den Alliierten zu gefährden.

"Das war die Gesamtheit der Schwierigkeiten und Hindernisse, die zu überwinden waren, wenn die *Order in Council* mehr als eine leere Drohung oder eine großsprecherische Ankündigung sein sollte und die spätere Geschichte der Blockade ist in starkem Maße die Geschichte parallel laufender Bemühungen, die sich auf die damals auf dem Kriegsschauplatz sichtbaren wirtschaftlichen Ziele richteten. Diese Bemühungen können in folgende Gruppen eingeteilt werden: **1.** die der Erklärung der Baumwolle zum Banngut vorausgehenden Verhandlungen; **2.** das Ersinnen eines Systems zur Hemmung des aufgeblähten Handels zwischen den nördlichen Neutralen und Deutschland, welches schließlich das Rationierungssystem wurde; **3.** Maßnahmen, um den Zufluß von Banngut an der Quelle in Amerika zu hemmen, woraus sich schließlich das Navicertsystem entwickelte;[76] **4.** Verhandlungen mit Schweden, die sich von den übrigen Verhandlungen durch die politischen Einflüsse unterschieden, die sie behinderten, und **5.** Maßnahmen zur Kontrolle der wirtschaftlichen Hilfsquellen des britischen Reiches."[77]

Zum letzten Punkt muß noch folgendes bemerkt werden. Trotzdem die Lizenzerteilung durch die neu gegründete *War Trade-Division* neu geordnet war, strömten im ersten Vierteljahr des Jahres 1915 britische Waren in unverminderter Menge über die Randneutralen nach Deutschland und füllten dort viele durch die Banngutkontrolle entstandene Versorgungslücken aus. Während der Wiederausfuhrhandel nach fremden Ländern im allgemeinen rückgängig war, hatte er sich nach den Randneutralen im März 1915 im Vergleich zum März 1914 in folgendem Verhältnis erhöht: nach Schweden von 194 720 auf £ 1 224 914, nach Norwegen von 149 606 auf £ 688 027, nach Dänemark von 118 743 auf £ 1 156 795, nach den Niederlanden von 1 314 319 auf £ 3 529 449.

"Als diese Gesamtzahlen zusammen mit den von unseren Agenten und Beobachtern eingesandten Berichten und den Statistiken über einzelne Waren geprüft wurden, konnten sie nur den Schluß zulassen, daß Großbritannien im Begriffe war, nicht so sehr zu einem Rohr oder Kanal, sondern zu einem offenen Schleusentor für soviel britisches Zinn, soviel ägyptische und indische Baumwolle, soviel australische Wolle, Fleisch und Getreide, soviel Öl und Leinsaat, soviel Flachs, Tee und Kakao zu werden, wie man in das feindliche Gebiet hineinpumpen konnte. Der damit dem Feinde geleistete Beistand war weniger ernst wie der unserem Ruf für ehrliches Verhalten zugefügte Schaden. Unsere Mahnungen an die Neutralen und vor allem unser guter Name in Amerika, der so wichtig für uns war, da die amerikanische Politik und öffentliche Meinung schwankten, wurden beide dem schädigenden Einwand und der wirkungsvollen Anklage ausgesetzt, wir selbst hätten keine sauberen Hände und unsere Entrüstung sei Heuchelei. Zu diesem Schaden kam noch ein weiterer: das Mißtrauen und der Argwohn eines hart bedrängten und verwundeten Bundesgenossen, dessen Regierung jede Handelsverbindung mit dem Feinde gelöst hatte."[78]



C. Die ersten Auswirkungen der März-Order

a) Die Zurückhaltung neutraler Schiffe als Druckmittel

Wenn auch die März-Order als kriegsrechtliche Norm sehr bedeutsam war, so enthielt sie verfahrensgemäß keine Neuerungen. Sie verschaffte den für ihre Durchsetzung verantwortlichen Beamten des Banngutausschusses und des Außenamts keine zusätzlichen Beweismittel zur

Feststellung der feindlichen Bestimmung der in Kirkwall und den Downs angehaltenen Warenpartien. Diese Beamten wandten deshalb bei der Unterscheidung zwischen durchzulassenden und zurückzuhaltenden Waren genau die gleichen Prüfungen an wie vor dem Erlaß der Order. Das änderte sich erst mit dem Inkrafttreten der ausführenden Flottenanweisungen.

"Diese Instruktionen wurden am 10. März vom Kabinett gebilligt und liefen tatsächlich darauf hinaus, die *Order in Council* als Druckmittel zur Sicherung besserer Garantien gegen die Wiederausfuhr zweifelhafter Ladungen zu benutzen.

> Das zu erreichende Ziel - so lauteten die allgemeinen Anweisungen - solle sein, Schiffe zu veranlassen, keine Waren für Deutschland zu befördern. Schiffe sollten deshalb lange genug zurückgehalten werden, um sie die Unbequemlichkeiten der Beförderung solcher Güter und die Vorteile der Nichtbeförderung fühlen zu lassen. Wenn der Fall nicht klar liege, solle im Zweifel zu ihren Gunsten verfahren werden.

Der Banngutausschuß und die Flotte wurden jedoch besonders beauftragt, auf Verdacht zu handeln, denn durch Art. 6 dieser Anweisungen wurden sie ermächtigt, Lebensmittel-, Baumwoll- und Nitratladungen aufzuhalten, wenn sie eine feindliche Bestimmung auch nur vermuteten. Sie sollten ferner diese Ladungen bis zum Beweis des Gegenteils zurückhalten und frei darüber entscheiden, wann der Beweis erbracht sei. Güter auf den Verbotslisten der skandinavischen Länder sollten durchgelassen werden, falls das Außenamt nicht berichtete, die Verbote würden nicht durchgeführt oder die Einfuhren einer bestimmten Ware seien abnorm hoch. Die niederländische Verbotsliste konnte jedoch außer acht gelassen werden, da das Abkommen mit dem N.O.T. als genügende Garantie angesehen wurde. Schließlich sollte den nach Italien bestimmten Ladungen eine besonders milde Behandlung zuteil werden, weil der Durchfuhrhandel durch Italien damals eigentlich eingestellt war.

Gerade heraus gesagt, die neuen Anweisungen waren eine Erlaubnis zu schärferem Vorgehen und zu besonders strenger Behandlung der Ladungen mit schwedischer Bestimmung, denn das Außenamt war überzeugt, daß die schwedische Regierung ihre Ausfuhrverordnungen nicht durchführte. Die milde Behandlung der italienischen Ladungen wurde vermutlich angeordnet, weil der italienische Botschafter eine Woche vor der Veröffentlichung der Order ein Bündnisangebot vorgelegt hatte. Das System der Diskriminierung, das seit Kriegsbeginn angewendet worden war, wurde tatsächlich unverändert gelassen.

Aber insoweit die neue Order die Regierungsstellen zur Anhaltung und Requirierung von Gütern feindlichen Ursprungs ermächtigte, wurde es für notwendig erachtet, diese Überwachung des feindlichen Ausfuhrhandels einer neuen, besonders errichteten Regierungsstelle anzuvertrauen: dem Ausschuß für die Feindausfuhr. Die Anweisungen an diesen neuen Ausschuß waren im wesentlichen dieselben wie diejenigen an den Banngutausschuß; denn er war ermächtigt, alle verdächtigen Ladungen so lange aufzuhalten, bis neutrale Ursprungszeugnisse beigebracht worden wären. Das Verfahren war nach dem des Banngutausschusses geformt.[79] Die Manifeste der nach auswärts bestimmten Schiffe wurden ihm täglich mitgeteilt, und der Ausschuß forderte, falls notwendig, neutrale Ursprungszeugnisse durch das Außenamt an. Die von ihm zu erledigende Arbeit war jedoch viel weniger beschwerlich als die tägliche Arbeit des Banngutausschusses. Zwischen fünf und sechs Fälle wurden täglich vom Ausfuhrausschuß behandelt, der Banngutausschuß dagegen prüfte täglich zwischen zwanzig und dreißig Manifeste, von denen manche über fünfhundert Sorten enthielten."[80]

Eine Tabelle der vor und nach der Order vorgenommenen Schiffszurückhaltungen zeigt am eindrucksvollsten ihre Wirksamkeit. "Im ganzen genommen waren diese Zurückhaltungen das Mittel, um einen Druck auszuüben; denn dadurch, daß wir bei der Zurückhaltung von Schiffen mit

Strenge verfuhren, erlangten wir von den Neutralen Garantien gegen die Wiederausfuhr nach Deutschland, und es wurde in den allgemeinen Anweisungen erklärt, daß wir darauf vertrauten, daß die Gesamtheit dieser Zwangsmaßnahmen die Neutralen veranlassen würde, unseren Wünschen zu entsprechen."[81]

Monat	***A*** *Gesamtzahl der vom Banngutausschuß geprüften Fälle*	***B*** *Verfügungen über Zurückhaltungen von Schiffen, Löschung von Ladungen und Einleitung eines Prisenverfahrens*	*Verhältnis von* ***A*** *und* ***B*** *%*
Januar	198	54	27
Februar	210	46	22
März	314	97	31
April	351	157	45
Mai	493	205	41
Juni	451	207	45
Juli	517	218	42

Das wirkliche Ausmaß dieses Zwanges ergibt sich aus einem Vergleich der Zurückhaltungen mit dem Handel der einzelnen Randneutralen.

I. Holland

Die Gesamtzahl der aus Übersee ankommenden Schiffe belief sich im

März	auf	140,	davon	wurden	26	zurückgehalten
April	"	176,	"	"	37	"
Mai	"	199,	"	"	48	"
Juni	"	156,	"	"	65	"
Juli	"	186,	"	"	51	"

II. Dänemark

Die Gesamtzahl der aus Übersee ankommenden Schiffe belief sich im

März	auf	95,	davon	wurden	19	zurückgehalten
April	"	105,	"	"	31	"
Mai	"	91,	"	"	35	"
Juni	"	73,	"	"	43	"
Juli	"	59,	"	"	44	"

III. Norwegen

Die Gesamtzahl der aus Übersee ankommenden Schiffe belief sich im

März	auf	78,	davon	wurden	10	zurückgehalten
April	"	43,	"	"	18	"
Mai	"	43,	"	"	26	"
Juni	"	48,	"	"	27	"
Juli	"	38,	"	"	34	"

IV. Schweden

Die Gesamtzahl der aus Übersee ankommenden Schiffe belief sich im

März	auf	71,	davon	wurden	35	zurückgehalten
April	"	64,	"	"	51	"
Mai	"	79,	"	"	38	"
Juni	"	46,	"	"	41	"
Juli	"	46,	"	"	39	"

"Die Folgen des neuen Zwangssystems waren also, daß fast die Hälfte der zwischen Amerika und Nordeuropa fahrenden neutralen Schiffe für einen Zeitraum, der zwischen einer Woche und einem Monat wechselte, zurückgehalten wurde, daß aber ein gewisser Teil des holländischen Handels besondere Vorrechte genoß. Es ist natürlich unmöglich, die Auswirkungen des so geübten Zwanges mengenmäßig abzuschätzen. Man kann sich jedoch einen Begriff des Gesamtverlustes, der die Summe der folgenden Ziffern sein würde, machen:

1. Für Schiffe in Zeitcharter (von denen es eine große Anzahl gab): Gesamtzahl der Tage der Zurückhaltung x tägliche Frachtrate.

2. Für Schiffe, die im Dienst des Eigentümers fahren: Gesamtzahl der Tage der Zurückhaltung x tägliche Schiffsunkosten.

(Eine Summe, die oft die Kosten einer erstklassigen Hotelverpflegung für Hunderte von Fahrgästen einschloß.) Der Gesamtbetrag würde sicherlich viele Hundert Millionen Pfund Sterling betragen."[82]

"Es war gewiß ein rücksichtsloses Verfahren, daß ein Ausschuß, der keine Verantwortung für die Folgen trug, solche Schranken und Hindernisse dem neutralen Handel in den Weg legen, so viele Millionen Tonnen Güter von ihrer Bestimmung ableiten, so entschiedene Befehle über die Zurückhaltung des Eigentums vieler mächtiger Gesellschaften nach freiem Ermessen erlassen, und so ungeheure Bußen den Schiffahrtsmagnaten fremder Länder auferlegen durfte. Das Verfahren erscheint um so schärfer, wenn man sich daran erinnert,[83] daß der Ausschuß große skandinavische Gesellschaften mit Geldstrafen belegte, weil dritte Personen, die den Direktoren und Aktionären unbekannt waren, in Verdacht standen. Wäre unser Recht, diese Lasten aufzuerlegen, jemals bestritten worden, so ist schwer zu sagen, wie die Frage entschieden worden wäre. Aber die große Rechtfertigung dieses Druckes und Zwanges liegt darin, daß die Reeder die Angelegenheit genau so betrachteten wie wir. Sie protestierten dagegen, daß sie für Täuschungen bestraft würden, an denen sie nicht teilgehabt hätten. Sie brachten dringende Bitten *in misericordiam* vor. Aber sie bestritten niemals unser nacktes Recht, Güter am Erreichen des Feindes zu verhindern. In allen mit ihnen gepflogenen Unterhandlungen kann ich keine Silbe über die Rechtmäßigkeit unseres Vorgehens finden. Die Reeder verhandelten, um Sicherheiten gegen diese Zurückhaltungen, wir, um zufriedenstellende Garantien zu erhalten."[84]



b) Die Abkommen mit den skandinavischen Reedern

"Fast alle Weisungen und Zurückhaltungen, die im Sommer 1915 ergingen, konnten in folgende drei Gruppen eingeteilt werden: Zurückhaltung wegen eines allgemeinen Verdachts oder eines auf Statistiken gestützten Verdachts und Zurückhaltung auf Grund eines Verdachts gegen bestimmte Personen. Die Verhandlungen mit den Schiffahrtsgesellschaften sollten sie in Stand setzen, sich schnell von diesen Verdachtsgründen zu reinigen.

Es war klar, daß es kein Universalheilmittel gab... Es war eine Erfahrungstatsache, daß einleuchtende Erklärungen sogleich geboten wurden, aber da sogar die von britischen Kaufleuten vorgelegten Bestimmungszeugnisse allgemein für wertlos gehalten wurden, konnte nicht erwartet werden, daß man Erklärungen eines unbekannten neutralen Kaufmanns für zuverlässiger hielt. In solchen Fällen konnten neutrale Reeder nur durch das lange und mühsame Verfahren, sich selbst vertrauenswürdig zu erweisen, den Verdacht von sich abwenden. Das war aber nur durch eine engere und freundschaftlichere Gestaltung ihrer Beziehungen zu dem Banngutausschuß und anderen Regierungsstellen möglich. Es gab jedoch für diese freundschaftlichen Beziehungen immer eine Schranke. Der Ausschuß durfte nicht den ganzen Fall auseinandersetzen, denn dadurch hätte er

manchen unehrlichen Kaufmann gewarnt und manche Nachrichtenquelle zum Versiegen gebracht. Der Ausschuß hätte auch in manchen Fällen kundgetan, auf Grund welcher vagen Verdachtsgründe er handelte. Kleine Reeder und Kaufleute befanden sich daher oft in der nachteiligen Lage derer, die mit Schatten kämpfen. Nichtsdestoweniger war ein wesentlicher Fortschritt in Richtung auf einen Ausgleich erzielt worden. Auf Anregung von Sir Cecil Spring-Rice und seiner Ratgeber waren viele amerikanische Ablader und skandinavische Reeder überredet worden, ihre Ladungen unter konsularischer Beaufsichtigung zu laden und die konsularische Bestätigung der Deklaration zu erlangen. Das Verfahren garantierte nur, daß die Ladung richtig deklariert worden war und zerstreute nicht den Verdacht des Banngutausschusses, daß der Empfänger zur Umgehung des Verbots bereit und fähig war. Aber das neue Verfahren versorgte den Banngutausschuß wenigstens mit besseren Angaben über die Ladungen und ihre Bestimmung."[85]

Die üblichen Angaben in den Deklarationen waren auf die Bedürfnisse des Handelsverkehrs zugeschnitten und reichten für die sorgfältigen Prüfungen der Banngutkontrolle in keiner Weise aus. Der durch die ungenaue Bezeichnung der Güter erregte Verdacht wurde häufig noch durch Unstimmigkeiten in der Angabe von Warenzeichen vergrößert. Das neue Verfahren der Ladung unter konsularischer Überwachung vermied nicht nur zahlreiche Zurückhaltungen von Schiffen, die auf Grund der von den Zollbehörden in den Downs und Kirkwall berichteten Mängel dieser Art vom Banngutausschuß angeordnet worden waren, sondern führte infolge der Gewöhnung der Handelskreise an sorgfältigere und genauere Unterlagen für Verschiffungen und Handelsgeschäfte zu einer allgemeinen Erleichterung des Kontrollverfahrens.

"Ein großer dänischer Reeder, Kapitän Cold, war der erste skandinavische Magnat, mit dem ein Abkommen zustande kam. Die ursprüngliche Vereinbarung wurde nach Beratung mit Sir Eyre Crowe und mit der britischen Botschaft in New York abgeschlossen. Es war eine formlose Vereinbarung, die den Direktoren und Agenten Kapitän Colds die Sicherheit gab, die Oktober-*Order in Council* einzuhalten. Ihre Hauptbestimmungen betrafen deshalb Banngutladungen. Kapitän Cold übernahm es, Untersuchungen über alle dänischen Empfänger von Banngut anzustellen und seinen Agenten in Amerika die Annahme jeder Ware zu verbieten, wenn sie nicht von ihm darüber unterrichtet worden seien, daß gegen die Käufer kein Verdacht bestehe. Als eine zusätzliche Sicherheit sollten Kapitän Colds Agenten in New York dem britischen Generalkonsul mitteilen, daß eine Untersuchung stattgefunden hätte und daß die Güter an einem bestimmten Tage mit einem bestimmten Dampfer verschifft würden. Die Vereinbarung wurde im März aufgehoben, als alle deutschen Güter für beschlagnahmbar erklärt wurden. Aber sie stellte den Fortschritt dar, ohne den kein anderer möglich war. Ein neutraler Reeder war in freundschaftlichen Verkehr mit den den Zwang ausübenden Regierungsstellen in Großbritannien getreten, hatte sie von seiner Redlichkeit überzeugt und war zu einer Vereinbarung gelangt, an deren Wirksamwerden beide zusammenarbeiteten."[86]

Dieses Abkommen wurde jedoch zunächst nicht als eine vorbildliche Modellvereinbarung angesehen, weil man noch hoffte, auch in anderen Ländern dem Niederländischen Überseetrust ähnliche Organisationen errichten zu können.

"Als die Order veröffentlicht und in Wirksamkeit gesetzt wurde, bildeten die nach den Niederlanden bestimmten Schiffe fast einen privilegierten Handelsverkehr, denn sie allein wurden nach einem regelmäßigen System freigegeben oder zurückgehalten. Waren ihre Ladungen an den Trust adressiert, so wurden sie durchgelassen, anderenfalls zurückgehalten. Zweifellos waren die Zurückhaltungen zahlreich, aber die Schiffe, die weiterfahren konnten, stellten einen regelmäßigen und geordneten Schiffsverkehr dar, deren Reeder ihre Verpflichtungen erfüllten und ihre Fahrpläne einhielten. Diese Regelmäßigkeit war es, nach der die Reeder und Kaufleute verlangten, und nur die niederländischen Magnaten und in einem geringeren Grad Kapitän Cold genossen sie. Mehr noch, es war sogleich offenkundig, daß auf Grund der *Order in Council* notwendig werdende zusätzliche

Beschränkungen durch eine Vereinbarung mit dem Trust auferlegt werden konnten. Die bestehende Vereinbarung sorgte nur für die Zurückhaltung von Banngut und mußte deshalb erweitert oder durch ein neues Abkommen ersetzt werden, das uns die Zurückhaltung aller Güter deutschen Ursprungs und deutscher Bestimmung ermöglichte. Der holländische Handel und die holländische Industrie sind so eng mit dem deutschen Industriesystem verbunden, daß viele Einzelpunkte erwogen werden mußten, bevor zufriedenstellende Prüfungsmethoden für das, was eine holländische und das, was eine deutsche Ware bildete, ersonnen werden konnten. Aber es war von Anbeginn klar, daß ein befriedigendes Abkommen geschlossen und vom Trust loyal durchgeführt werden würde. Das einleitende Abkommen über den holländischen Ausfuhrhandel kam schnell und reibungslos zustande. Im Laufe des April machte Herr van Vollenhoven einen Besuch im Außenamt und entwarf in Zusammenarbeit mit dessen Beamten die Hauptbestimmungen eines neuen Abkommens. Es dauerte zwar noch einige Wochen, bis das Abkommen vollendet und in Wirksamkeit gesetzt wurde, aber an seinem zufriedenstellenden Abschluß bestand kein Zweifel. Da sie sahen, daß der Trust eine Einrichtung war, die in einer uns befriedigenden Weise zwischen feindlichem und neutralem Handel unterschied und diese Unterscheidung zu einer rein geschäftlichen Angelegenheit machte, drängten die Beamten des Außenamts naturgemäß die nördlichen Neutralen dazu, in ihren Ländern ähnliche Gesellschaften zu errichten. Dies geschah gelegentlich der Mitteilung, daß die bestehenden Banngutabkommen den Bestimmungen der neuen *Order in Council* angeglichen und umfassender gestaltet werden müßten.

Der Vorschlag wurde im März und April in den drei nördlichen Hauptstädten erörtert und unsere Gesandten berichteten von ernsten Einwendungen und Schwierigkeiten. Der Trust war in der Tat eine den Besonderheiten des holländischen Handels angepaßte Gesellschaft und keine Einrichtung, die allgemein nachgeahmt werden konnte. Der persönliche Freund des dänischen Königs, Herr Andersen, und Kapitän Cold zeigten beide, wie schwierig es sein würde, den dänischen Handel nach holländischem Vorbild zu regeln. Dänemark war ein verteilendes Land für ganz Skandinavien und die dänischen Einfuhren waren zum großen Teil tatsächlich norwegische und schwedische Einfuhren. Der Freihafen von Kopenhagen war ein riesiges skandinavisches Lagerhaus, in dem Güter vor ihrer endgültigen Verteilung aufbewahrt wurden. Wenn ein dänischer Trust ein wirksames Kontrollorgan hätte werden sollen, so hätte er von den norwegischen und schwedischen Adressaten ebenso wie von den dänischen, Garantien gegen die Wiederausfuhr verlangen müssen, und das wäre nur möglich gewesen, wenn er zu einem allgemeinen skandinavischen Trust gemacht worden wäre. Die norwegischen Magnaten konnten allenfalls zur Mitarbeit überredet werden, aber es bestand wenig oder gar keine Hoffnung, daß die Schweden es tun würden. Sogar die norwegische Mitwirkung hätte nur nach langen Unterhandlungen gesichert werden können, da die dänischen und norwegischen Kaufleute bittere und argwöhnische Rivalen waren. Herr Prior, ein hoher Beamter des dänischem Handelsministeriums, und Herr Andersen meinten, daß eine von Großbritannien, Frankreich und Rußland finanzierte internationale Kompagnie zweckdienlich sein könnte, wenn die Kaufmannsgilden und Handelsbanken mit ihr zusammenarbeiteten. Das war jedoch ein Plan, der eine lange und sorgfältige Vorbereitung erforderte."[87]

Der Vertreter der norwegischen Magnaten hob den Unterschied hervor zwischen dem in Rotterdam und deshalb von einer Zentralstelle aus leicht kontrollierbaren holländischen Handel und dem norwegischen Handel, der sich auf zahlreiche, mit der Hauptstadt Christiania durch ungenügende Verkehrsmittel verbundene Häfen verteilt. Er verwies auch auf den großen Durchfuhrhandel nach Schweden. Jeder Versuch Norwegens, den Transit durch die Forderung nach schwedischen Garantien zu kontrollieren, müßte zu Reibereien mit Schweden führen, wo sich infolge der deutschen Siege eine starke Kriegsstimmung gegen Rußland bemerkbar mache.

"Die norwegische und die dänische Regierung erwogen deshalb unseren Vorschlag sorgfältig und gaben uns sehr gute Gründe an, warum sie ihn nicht annehmen könnten. Die schwedischen Behörden weigerten sich entschieden, ihn überhaupt nur zu erörtern. Sie erklärten statt dessen, daß

die März-*Order in Council* als rechtswidrige Doktrin das Dezemberabkommen nicht aufhebe und daß alle auf Grund der neuen Order erfolgten Zurückhaltungen Verletzungen des Abkommens seien. Sie gaben diesen Haarspaltereien eine gefährliche und drohende Note durch scharfe Beschränkungen des Durchfuhrverkehrs nach Rußland. Mr. Howard berichtete, es sei aussichtslos, auf Annahme des Vorschlags zu drängen."[88]

Da hiernach wenig Hoffnung auf eine Übernahme des holländischen Systems durch die skandinavischen Mächte bestand, blieb dem Außenamt nichts anderes übrig, als Reedereien und Industriezweige zum Abschluß von Einzelabkommen zu ermutigen.

Im Laufe des Frühjahrs 1915, d. h. in den ersten drei Monaten der Wirksamkeit der Order, wurden drei Abkommen geschlossen: **1.** ein neues Abkommen zwischen Kapitän Cold und dem Banngutausschuß; **2.** ein Abkommen zwischen der Regierung und der norwegischen Amerikalinie; **3.** ein Abkommen zwischen der Regierung und der dänischen Ostasiengesellschaft.

"Es ist schon auseinandergesetzt worden, daß der Banngutausschuß bereit war, neutrale Schiffe frei durchfahren zu lassen, wenn Abmachungen über die Nichtauslieferung verdächtiger Ladungspartien getroffen würden. Das wurde in den drei Abkommen auf verschiedene Weise erreicht. Kapitän Cold übernahm es, die Aushändigung aller auf der dänischen Verbotsliste stehenden Güter zu verweigern, wenn unsere Behörden Zweifel äußerten und die verdächtigen Partien in seinen Lagerhäusern einzulagern,[89] bis er sowohl wie der britische Gesandte zufriedengestellt seien.

Bezüglich der nicht auf der Verbotsliste stehenden Güter versprach Kapitän Cold, er würde die Aushändigung jeder Partie verweigern, wenn der britische Gesandte ihm mitteilte, sie sei verdächtig, und würde sie so lange zurückhalten, bis der Adressat eine ihn und den britischen Gesandten zufriedenstellende Garantie gegeben habe. Das Versprechen wurde bezüglich aller Adressaten der von Kapitän Colds Dampfern beförderten Güter, Dänen, Schweden und Norweger gegeben. Dieses Abkommen bestand zwischen Kapitän Cold und dem Banngutausschuß, mit dem Kapitän Cold vorzugsweise verhandelte, weil er eine starke Vorliebe für das Marinemitglied des Ausschusses, Kapitän Longden, hatte. Die wirkliche Garantie lag in Kapitän Colds erwiesener Ehrenhaftigkeit und seinen freundlichen Beziehungen zu dem Ausschuß.

Die beiden anderen Abkommen wurden im Außenamt vorbereitet und dienten als Modell für die später abgeschlossenen. Am 18. April hatte Herr Andersen eine lange Unterredung mit Sir Eyre Crowe und teilte ihm mit, er sei bereit,

> jeder Bedingung zuzustimmen, die Seiner Majestät Regierung bezüglich der Beförderung deutscher Güter stellen werde, wenn dafür seinen Schiffen gestattet würde, ohne Störung durch unsere Kreuzer ihre Fahrt fortzusetzen.

Diese Worte zeigen schlagend, wie wenig sich die Reeder aus Rechtstheorien machten, und wie sehr sie wünschten, daß ihr Handel bekannten Regeln unterworfen werde. In einer weiteren Sitzung bereiteten Herrn Andersens Direktor und Mr. Parker von der Banngutabteilung die Hauptbestimmungen des Abkommens vor. Das größte Hindernis, das überwunden werden mußte, bestand darin, daß nach dem Recht aller skandinavischen Staaten die Gerichtshöfe eine Verfügung auf Herausgabe der Güter erlassen würden, wenn die Adressaten deren Bezahlung nachweisen konnten. Die Rechtsberater der Gesandtschaft teilten jedoch mit, daß dieses allgemeine Recht dann nicht gegen die Schiffahrtsgesellschaften geltend gemacht werden könnte, wenn sie ihre Konnossemente neufaßten. Herr Mygdal versprach deshalb, drei besondere Bedingungen in alle von der Gesellschaft ausgestellten Konnossemente aufzunehmen:

1. Die Direktoren behalten sich die Befugnis vor, nach eigenem Ermessen die Aushändigung

aller an Bord ihrer dänische, norwegische und schwedische Häfen anlaufenden Schiffe beförderten Güter zu verweigern, falls sie nicht die Überzeugung erlangen, daß die Endbestimmung der Güter neutral ist.

2. Die so zurückgehaltenen Güter werden nach Wahl des Adressaten entweder durch die Gesellschaft an Land gebracht und für den inneren Verbrauch in Dänemark verkauft oder bis Kriegsende in Dänemark eingelagert.

3. Die Gesellschaft kann nach eigenem Belieben solche Sicherheiten gegen die Wiederausfuhr verlangen, die sie vor der Aushändigung der Güter an einen Adressaten für angemessen hält.

Der Rest des Abkommens traf Vorsorge für die Zusammenarbeit zwischen der Gesellschaft und den britischen Regierungsstellen. Die Gesellschaft verpflichtete sich, die Verladung von Gütern zu verweigern, wenn nicht der Adressat seitens der Hauptniederlassung in Kopenhagen gebilligt worden war. Wenn eine neu errichtete oder zweifelhafte Firma um Ladungsannahme auf den Schiffen der Gesellschaft bat, so versprachen die Direktoren, die Annahme nur gegen Hinterlegung von Geld oder gegen eine Bankgarantie und gegen das weitere Versprechen zu gewähren, dem Außenamt im frühestmöglichen Zeitpunkt genaue Einzelheiten über diese Adressaten zu geben. Außerdem versprach Herr Mygdal, daß die Schiffe der Gesellschaft kein Kupfer, Nickel, Gummi, Petroleum, Schmieröl oder Häute für Norwegen oder Schweden befördern würden, ohne Rücksicht auf die Vertrauenswürdigkeit des Adressaten. Als Gegenleistung versprach das Außenamt: jede Angelegenheit, die in Zukunft ihren Verdacht erregen könnte, freimütig zu erörtern.

Eine Abschrift dieses Abkommens wurde sogleich nach Christiania gesandt und dort mit wenigen unbedeutenden Änderungen von einem Direktor der norwegischen Amerikalinie unterzeichnet. Der erste Erfolg der Politik, die das Außenamt als einen Schritt zu einem allgemeineren System verfolgen mußte, war also, daß die für den indirekten Handel Deutschlands zur Verfügung stehende Tonnage wesentlich verringert wurde, insofern, als drei große Gesellschaften ihm dem Wesen nach ihre Schiffe vorenthielten. Ob dies automatisch die Menge der von dem amerikanischen Kontinent nach Deutschland fließenden Zufuhren verminderte, mag bezweifelt werden, denn, da diese Zufuhren sich verringert hatten, wurden weniger Transportmittel zu ihrer Beförderung benötigt. Es kann jedoch nicht bezweifelt werden,[90] daß die Abkommen letztlich Deutschlands Zufuhren verkürzten, denn diese provisorische Politik, die atlantischen Verfrachter von der Beförderung deutscher Güter abzuhalten, wurde im Laufe des Jahres folgerichtig fortgesetzt. Mr. Findlay überredete die Direktoren fast aller großen norwegischen Linien, Abkommen nach dem durch Mr. Parker im April vorbereiteten Modell zu unterzeichnen."[91]

Am Ende des Jahres standen außer den drei genannton noch Abkommen mit der norwegischen Garonne Line, der Norway Mexico Gulf Line, der Norwegian Africa and Australia Line, The Thor Thoresen Line und der Nordensfjeldske Dampskip skelskab in Wirksamkeit.



c) Das norwegische Ölabkommen

"Ein anderes Abkommen, gleichfalls die Folge dieser Druckmaßnahmen, wurde ungefähr um die gleiche Zeit geschlossen. Es war von einiger Wichtigkeit, denn es entzog dem deutschen Markt eine große Menge Öl und Fett und betonte so jene Knappheit an Fetten, die der erste bemerkenswerte Erfolg des Wirtschaftsfeldzuges war."[92]

Da starke Vorkommen der zur Aufbereitung von Ölen dienenden Kieselguhr in Norwegen vorhanden sind und die Norweger Fischöle und Walöle aus dem von ihnen betriebenen Wal- und

Fischfang gewinnen, so hat sich in Norwegen eine bedeutende Industrie zur Verarbeitung von Fetten zu Industrieprodukten und Nahrungsmitteln entwickelt, die nicht nur durch die Norweger selbst gewonnene Öle, sondern auch eingeführte Öle und Fette verwendet.

"Die Norweger waren jedoch nicht vollständig frei, denn sie jagen den Wal in der Antarktis unter Konzessionen der britischen Regierung, und man schätzte zu Beginn des Jahres 1915, daß 80 - 100 000 Tonnen Öl, die im Laufe des Jahres in norwegischen Fabriken raffiniert, verseift und hydrogeniert werden würden, aus den mit britischer Lizenz gejagten Walen gewonnen seien. Ungeachtet dessen behauptete die norwegische Regierung, daß Walöl ein einheimisches Produkt sei und zögerte, seine Ausfuhr zu verbieten. Unsere Behörden forderten, daß Walöl und Waltran, die mittels einer britischen Konzession gewonnen würden, nur mit Erlaubnis ausgeführt werden könnten. Zu Beginn des Jahres wurde deshalb eine Anzahl norwegischer Walfänger mit Beschlag belegt und zurückgehalten.

Das schließlich abgeschlossene Abkommen war jedoch kein Abkommen zwischen der britischen Regierung und den norwegischen Ölfabriken. Der Cornhillausschuß[93] entdeckte, nach Prüfung der Angelegenheit, daß die größte aller norwegischen Ölgesellschaften, die Norske Fabriker, mit Sir William Levers Seifenfabriken durch eine Art Handelsbündnis verbunden war. Der norwegische Konzern war von dem Sunlightunternehmen unabhängig und Sir William Lever hatte keine Kontrolle über ihn. Aber er war mächtig genug, ihm Schaden zuzufügen, denn die norwegische Fabrik brauchte Pflanzenöle ebensosehr wie Fischöle und kaufte sie gewöhnlich von ihm. Als Sir William Lever Leinsaat und Baumwolle zurückhielt und der Banngutausschuß Walfänger beschlagnahmte und festhielt, war das eine Kombination, der die norwegischen Magnaten keinen Widerstand zu leisten wagten. Ende April konnte das Außenamt ein Abkommen gutheißen, in dem die norwegische Gesellschaft sich verpflichtete, 30 000 Tonnen Öl von Mrssrs. Lever Bros. zu kaufen und ihnen alle in ihrer Fabrik gewonnenen Öle und alle von ihnen gehärteten Fette zu verkaufen."[94]



d) Die allgemeine Unterwerfung unter die Order

"Wenn die einzigen Folgen der *Order in Council* die oben genannten Abkommen gewesen wären, würde sich daraus ergeben, daß der unmittelbare Rückschlag größer als der unmittelbare Gewinn gewesen ist. Auf der Guthabenseite würden stehen: drei Abkommen mit skandinavischen Schiffahrtsdirektoren und ein zusätzliches Abkommen mit einer Trangesellschaft. Auf der Lastenseite würden stehen: eine ungeheuere Verwirrung des transatlantischen Handels mit allen daraus folgenden Reibungen, ein Vorschlag zur besseren Regelung des Handels, der geprüft und unbrauchbar befunden worden war, und eine Verschärfung der schwedischen Streitigkeit. Das Gesamtergebnis würde also gleichbedeutend mit einer starken Unterbilanz auf der Gewinn- und Verlustrechnung unserer Taten sein. Ein anderes Ergebnis, das weit schwieriger abzuschätzen ist, weil es in keinem einzelnen Dokument oder Bündel von Dokumenten beurkundet ist, ist dennoch weit bezeichnender als alles bisher Erwähnte, insofern es die freiwillige Unterwerfung nicht nur eines, sondern vieler Tausender von Handelsmagnaten unter die Vorschriften der neuen *Order in Council* darstellt. Einige Wochen vorher hatte Sir Cecil Spring-Rice von einer Tendenz berichtet, Banngut auf eine geschäftliche Basis zu bringen. Er sowohl wie seine Ratgeber hatten unermüdlich daran gearbeitet, sie zu ermutigen. Die Ergebnisse dieser Bemühungen sind in vielen Tausenden von Berichten über das tägliche Geschäft mit jenen Handels- und Schiffahrtsmagnaten enthalten, die legale Rechte und Spitzfindigkeiten beiseite ließen, politische Streitigkeiten ignorierten und durch Unterhandlungen mit der britischen Botschaft in Washington und den Behörden in Whitehall ihr Geschäft dieser neuen Regelung anpaßten. Insgesamt stellten diese Vorfälle der täglichen Geschäfte ein Eingeständnis dar, daß der Handel zwischen Amerika und Europa sich der neuen

Kriegsregel anpaßte."[95] Es war "eine *de facto*-Anerkennung der *Order in Council*, die keine Rechtsstreitigkeit jemals hemmte".[96] Diese vom Staatsdepartement übersandten Gesuche der Geschäftsleute bezogen sich alle auf die *Order in Council*, "denn die vom Staatsdepartement gegebenen Einzelheiten wurden meistens dargelegt, um zu beweisen, daß die Ladungen nicht auf Grund der Order zurückgehalten werden könnten oder daß sie innerhalb des Bereichs des Baumwollabkommens seien oder daß sie auf Grund der in Art. 3 und 4 genannten Bedingungen verkauft werden müßten. Mehr noch, das Staatsdepartement schloß sich einem großen Teil dieser Forderungen nach günstiger Behandlung an. Vermutlich wurden gerade auf seine Veranlassung die Einzelheiten[97] über die Käufe und Versicherungspolicen so freimütig angegeben."[98]



D. Die Anfänge des Rationierungssystems

Es ist klar, daß die März-Order allein durch die strengen Maßnahmen des Banngutausschusses zur Zurückhaltung neutraler Schiffe und durch deren Lockerung zugunsten von Unternehmungen, die zufriedenstellende Verpflichtungen übernahmen, nicht erfolgreich durchgeführt werden konnte. Das war nur möglich, "durch Errichtung eines universalen Systems zur Unterscheidung zwischen feindlichem und neutralem Handel, und der am besten durchführbare Plan für eine solche Unterscheidung war so einfach und natürlich, daß niemand das Verdienst in Anspruch nehmen kann, ihn zuerst erdacht zu haben. Er bestand darin, den an Deutschland angrenzenden Neutralen die normalen Einfuhren an Nahrungsmittel, Futtermitteln, Textilien und Treibstoffen zu erlauben und alle Überschüsse über das Normale anzuhalten. Dieser einfache Plan, die Rationierung, war so sehr ein Korollar der März-Order, daß die Geschichte der Order die Geschichte des Rationierungssystems ist".[99]



a) Die Pariser Wirtschaftskriegskonferenz

Den entscheidenden Anstoß zur Einführung dieses Systems gaben nicht, wie man hätte denken können, die außergewöhnlich hohen überseeischen Einfuhren der Neutralen im Sommer 1915, sondern ein Vorschlag der französischen Regierung, die Regelung der Ausfuhrkontrolle in England und Frankreich besser aufeinander abzustimmen. Die Franzosen erklärten, daß die englischen Kontrollmaßnahmen nicht scharf genug seien. Sie hielten nach der Schweiz bestimmte englische Waren an und weigerten sich, die für sie ausgestellten britischen Ausfuhrerlaubnisse anzuerkennen.

Infolge des Widerstandes des Handelsamtes, das sich scharf gegen jede Einmischung ausländischer Mächte in die britische Handelspolitik wandte, verstrichen mehrere Monate, bis man sich über die Zusammenberufung einer Sachverständigenkonferenz im Juni 1915 in Paris einigen konnte. Es wurde beschlossen, daß die Konferenz nicht nur die Frage der Ausfuhrerlaubnisse, sondern die Wirtschaftskriegführung als Ganzes behandeln solle. Das Ergebnis der im Juni 1915 abgehaltenen Konferenz war ungefähr folgendes:

Die Berichte unserer sachverständigen Beobachter vom März, April und Mai zeigten, daß die deutschen und österreichischen Wirtschaftssysteme sich den bestehenden Bedingungen angepaßt hatten. Die Textilindustrie hatte zwar einige Schwierigkeiten, aber nichts deutete darauf hin, daß sie nicht überwunden werden konnten. "Bezüglich der Nahrungsmittel war es völlig sicher, daß sie bis zur nächsten Ernte ausreichten. Nichtsdestoweniger waren zwei gefährliche Verknappungen offenkundig. Eine Verknappung an Fleisch und Fetten und eine Verknappung an Ölen und Schmiermitteln. Das war der unmittelbare und greifbare Erfolg des Feldzuges, ein Erfolg, der außerdem ein ständiger, uns vom Feind nicht leicht zu entreißender, Gewinn zu sein schien."

"Was ferner die Einfuhren der Randneutralen anging, so wurden die sehr sorgfältig und genau geführten Einfuhrzahlen zu ergänzenden Beweisen für die Verknappungen und deren Ausmaß, denn gerade so wie unsere sachverständigen Beobachter in deutschen Fragen über Verknappungen von Fleisch, Fetten und Ölen berichteten, bemerkten unsere statistischen Sachverständigen starke Einfuhren dieser Waren nach den Randneutralen. Es wird lehrreich sein, die Einfuhren jedes dieser Länder der Reihe nach zu überblicken.

Die Magnaten des Niederländischen Trusts und das Handelsministerium hatten ihre Versprechungen getreulich erfüllt, denn die Einfuhren von Kopra und Getreide und der hauptsächlichen Banngutmetalle lagen unter dem Normalen. Die Zahlen waren:

Korn, Getreide, Futtermittel,		
Einfuhren von Januar bis Juli	1 933 576	tons
Normaleinfuhr für diesen Zeitraum	4 159 547	"
Kupfer, Aluminium, Blei und Zinn,		
Einfuhren von Januar bis Juli	22 721	"
Normaleinfuhr des gleichen Zeitraums	115 380	"

Es war jedoch ein scharfer Anstieg in den Einfuhren anderer Stoffe zu verzeichnen, die in der einen oder anderen Weise den Mangel an Fetten in Deutschland ausgleichen konnten. Die Einfuhren von pflanzlichen Ölen betrugen das Doppelte des Normalen: 118 382 tons gegenüber dem Normalstand von 69 125 tons. Ölhaltige Nüsse und Saaten lagen 50% über dem Normalen. Es ist unwahrscheinlich, daß diese Stoffe in demselben Zustand wieder ausgeführt wurden. Sie wurden wahrscheinlich raffiniert und in Fette verarbeitet und dann als rein holländisches Erzeugnis nach Deutschland verkauft. Das war kein Vorwand, denn die Doktrin des abgeleiteten Banngutes war niemals genau definiert und, wenn sie aufgestellt war, nur auf Metalle angewandt worden. Kein Vorwurf irgendwelcher Art konnte wegen dieser Zahlen, die nur die Knappheit an Fetten in Deutschland bewiesen, gegen den Trust erhoben werden.

Dänemark: Die dänischen Zahlen entsprachen in weitem Umfang den holländischen, denn die Abweichungen vom Normalen betrafen ähnliche Waren. Die Einfuhren von Speck übertrafen ungefähr achtmal die üblichen, 10 969 tons gegen 1218, die Einfuhren ölhaltiger Nüsse hatten sich verdoppelt, die von Reis vervierfacht[100]. Die anderen dänischen Einfuhren waren normal oder beinahe normal, da die eingeführten Metalle oder pflanzlichen Öle sich nicht auffallend erhöht hatten. Die Einfuhren von Korn, Getreide, Futtermitteln und Fleisch hatten sich sicherlich über das Übliche erhöht, aber die Erhöhungen waren nicht bemerkenswert oder auffallend. Die Einfuhren an Mineralöl waren etwas höher als normal.

Schweden schien ein wiederausführendes Land für gewisse Metalle zu sein, ferner für Speck, Reis und ölhaltige Nüsse. Die Steigerungen bei Korn und Futtermitteln zeigten ungefähr dasselbe Verhältnis wie in Dänemark."[101]

Trotzdem die norwegischen Reeder und großen Geschäftsleute sich so bereit gezeigt hatten, unseren Wünschen entgegenzukommen, war auch hier noch viel zu ändern, denn die Einfuhrzahlen zeigten klar, daß Norwegen Fette und Metalle in erheblichen Mengen wieder ausführte. So betrugen die Einfuhren für die Zeit vom Januar bis Juli 1915 im Vergleich zu den Normaleinfuhren an Aluminium 965 (4) tons, an Zinn 1151 (186) tons, an Speck 4376 (450) tons, an tierischen Fetten 27 084 (1341) tons, an pflanzlichen Ölen 17 307 (6804) tons, an ölhaltigen Nüssen 14 138 (7746) tons, an Rohgummi 867 (450) tons.

Wären diese Zahlen der neutralen Einfuhren die einzigen Statistiken gewesen, die die zusammenberufenen Sachverständigen zu prüfen hatten, dann hätte sich ihre Aufgabe auf einige

Vorschläge zur Verschärfung der alliierten Kontrolle der neutralen Einfuhren an Ölen und Fetten beschränkt. Das hätte keine allzu großen Schwierigkeiten in bezug auf den Handel zwischen den Neutralen gemacht, da hier die französischen Dekrete mit den britischen *Orders in Council* übereinstimmten. Die Aufgabe der Sachverständigen war jedoch sehr viel schwieriger. Sie sollten den Wirtschaftskrieg nach einem gemeinsamen Plan organisieren, was nur durch Ausgleich der tiefgehenden Unterschiede der Handelspolitik beider Staaten erreicht werden konnte.

"Der französische Lizenzausschuß - die *commission des dérogations aux prohibitions de sortie* - hatte durchaus angenommen, daß jede anormale Einfuhr von einem Neutralen nach einem Neutralem eine Vermutung der Absicht der Wiederausfuhr nach dem Feind schaffe. Von dieser Annahme ausgehend hatte er alle französischen Ausfuhren nach den Randneutralen mit mathematischer Schärfe und Genauigkeit auf den normalen Zahlen gehalten. Unser eigenes System, wenn man es ein System nennen kann, war sehr verschieden. Das Handelsamt erkannte sicherlich an, daß das Lizenzsystem erdacht war, um die Zufuhr von Banngut nach dem Feind anzuhalten. Aber es war auch, um seine eigenen Worte zu gebrauchen, der Überzeugung, daß die Aufrechterhaltung der britischen Ausfuhr für eine erfolgreiche Fortführung des Krieges wesentlich sei und es war entschlossen, das Lizenzsystem niemals dazu zu benutzen, britische Kaufleute von Märkten auszuschließen, die amerikanischen und anderen fremden Kaufleuten offenstanden. Diese Zielsetzungen, die für sich genommen ausgezeichnet waren, waren jedoch so entgegengesetzt, daß sie nicht in ein einziges logisches System zusammengefaßt werden konnten. Da die treibende Kraft der ganzen Politik die Eifersucht auf Amerika war, so war die Folge, daß man Lizenzen zum Versand von Waren nach Märkten, wo amerikanische Waren in großen Mengen verkauft wurden, bereitwillig erteilte. Da nun die amerikanischen Ausfuhren nach Europa im allgemeinen und den skandinavischen Staaten insbesondere von Monat zu Monat stiegen, fühlte sich das Handelsamt nach seinem Gewissen verpflichtet, einige der Gewinne dieser Marktausweitung den britischen Kaufleuten zu sichern. Infolgedessen waren die britischen Ausfuhren und Wiederausfuhren nach den Randneutralen in überraschendem Umfang gestiegen, während die Ausfuhren nach jedem anderen Land gefallen waren. Rundheraus gesagt waren unsere einzigen Gewinne Gewinne in einem verdächtigen Handel."[102]

Wenn die Vermutungen bei anormalen Erhöhungen der Einfuhren eines Neutralen zutreffend und gerechtfertigt waren, dann ergibt sich die allgemeine Vermutung, daß britische Waren in Feindesland strömten, aus folgender Statistik:

Britische Wiederausfuhr)*	*1. Vierteljahr 1913*	*1. Vierteljahr 1915*	*2. Vierteljahr 1913*	*2. Vierteljahr 1915*
Holland	1 450 594	3 529 449	1 302 619	4 470 030
Dänemark	119 969	1 516 795	157 671	1 067 856
Norwegen	159 149	668 027	136 375	615 058
Schweden	333 687	1 224 917	268 151	1 046 389

*) **S. 268**: Im Text heißt es: Britische Ausfuhr, doch dürfte es sich nur um Wiederausfuhren handeln.

"Es ist nicht möglich, diese Wertstatistik in eine genaue Statistik der entsprechenden Waren umzuwandeln. Die allgemeine Natur des anormalen Handels ist jedoch leicht festzustellen. Er betraf Fleisch, Öle, ölhaltige Nüsse und fetthaltige Stoffe,[103] in der Tat alle Waren, die die Mangellage in Deutschland nach den wiederausführenden Staaten zog. Kakaoausfuhren hatten sich verdreifacht, Ausfuhren an kolonialem Fleisch verdrei- bis versechsfacht. Die Ausfuhren an Baumwollsaat, Leinsaat, Schmierölen und ölhaltigen Nüssen waren phantastisch gestiegen."[104] Folgende Zahlen über die britischen Ausfuhren von Januar bis Juni 1913 und 1915 seien genannt:[105]

Kakao	8 584 243 lbs	27 695 835 lbs
Fleisch	238 994 lbs	492 501 lbs
Getreide, Mehl	1 865 567 lbs	5 754 618 lbs
Baumwollsaatöl	414 tons	1 520 tons
Leinsaatöl	16 247 tons	42 155 tons
Schmieröl	537 967 gallons	1 177 933 gallons
Flachs und Leinsaat	12 767 qrs	19 192 qrs
Andere Ölsaaten	11 370 tons	67 391 tons

Dieses Anwachsen unserer Ausfuhren mußte in Frankreich um so größeres Erstaunen erregen, als die meisten dieser Waren auf unseren Listen der Ausfuhrverbote standen, die gerade ölhaltige Stoffe sehr ausführlich aufzählten und deshalb jede Ausfuhr nach Deutschland leicht hätten verhindern können. Noch berechtigteres Befremden der Franzosen mußte es jedoch erregen, daß das Handelsamt sogar eine außergewöhnliche Steigerung der Ausfuhr der kriegswichtigsten Metalle nach den Randneutralen zugelassen hatte. So hatte die Aluminiumausfuhr nach Norwegen in der ersten Hälfte des Jahres 113 tons, das 25fache der üblichen Menge, die Einfuhr von Zinn nach dem gleichen Lande zwischen Januar und Juni 1151 statt 186 tons der üblichen Halbjahrseinfuhr betragen.

Obwohl das vorliegende Zahlenmaterial die größten Befürchtungen der Franzosen hervorrufen mußte, so vermieden sie auf der Wirtschaftskriegskonferenz bewußt jede Schärfe und jeden Vorwurf. Sie verlangten nur, daß die drei westlichen Alliierten eine gemeinsame Politik verfolgen sollten. In der Tat war es für den Erfolg der Konferenz entscheidend, ob es gelingen würde, durch eine Einigung in der Lizenzfrage die Grundlagen für die Durchführung des Rationierungssystems zu schaffen.

"Glücklicherweise verstanden und würdigten die drei britischen Vertreter Mr. Hurst, Admiral Slade und Captain Longden zwar die Politik, die den Strom der britischen Ausfuhren nach den Randneutralen zugelassen hatte, aber sie waren nicht bereit, sie nachdrücklich zu verteidigen. Mr. Hurst legte den Standpunkt des Handelsamts dar, daß es nutzlos sei, die alliierten Ausfuhren nach den Neutralen einzuschränken, wenn die einzige Folge ein Ansporn für den amerikanischen Handel in Märkten, die von den Alliierten aufgegeben würden, sei, und der französische Vorsitzende war so artig und entgegenkommend, ihn als eine richtige und vernünftige Auffassung zu bezeichnen. Die britischen Vertreter fühlten jedoch, daß sie unmöglich auf dieser Behauptung bestehen konnten, wenn die Antwort darauf offensichtlich folgende war: daß keine systematische Regelung der amerikanischen Lieferungen an die Randneutralen versucht werden konnte, falls und bevor nicht die Alliierten ihre eigenen Ausfuhren nach denselben Märkten systematisch kontrolliert hätten. Mr. Hurst selbst sagte: Der Grundsatz war in der Theorie so gesund, daß Admiral Slade und ich beide fühlten, daß es Grenzen gab, über die hinaus ein Widerstand dagegen nicht klug erschien.

Als die britischen Vertreter dem Grundsatz zugestimmt hatten, gab es kein weiteres Hindernis, denn die italienischen Delegierten waren ebenso eifrig bestrebt, ihn angenommen zu sehen wie die Franzosen. Die Beschlüsse, die die Anfänge des Rationierungssystems genannt werden können, lauteten folgendermaßen:

1. *Les délegués émettent lo voeu que soient prohibés à la sortie, tous les articles de contrebande absolue et que la même règle soit appliquée aux produits ou objets de contrebande conditionelle étant entendu que, pour la définition des vivres et fourrages on se refera aux listes établies par la marine française et par l'Admirauté britannique.*
   Ils expriment aussi le voeu que les listes de prohibitions soient unifiées le plus tôt possible et dans la plus large mesure possible.

2. *Contigentement des neutres. Les délegués émettent le voeu que les pays alliés permettent la sortie des articles contingentés dans la limite des quantités exportées en periodes normales. Lorsque les demandes d'exportation seront supérieurs à ces quantités, des pourparlers seront engagés entre eux pour la détermination d'un contingentement supplémentaire, d'après une base que sera fixée ultérieurement.*[106] *Ils expriment, en outre, le désir que les études soient entreprises d'un commun accord, dans les pays alliés*[107] *en vue de déterminer les conditions dans lesquelles devront jouer l'Ordre du Conseil britannique du 11 mars 1915 et le décret français du treize mars au regard de l'approvisionnement des pays neutres, ainsi que de fixer les quantités à partir desquelles la destination ennemie pourrait être présumée. La preuve de l'innocence de la marchandise devant être fournie par le commerçant neutre. Ils recommendent également à leurs gouvernements l'étude des produits sur lesquelles devra porter le contingentement, quand ils sont à destination de pays neutres voisins à l'ennemie."*[108]



b) Prisenrechtliche Schwierigkeiten bei der Durchführung des Rationierungssystems

"Man sieht, daß diese Beschlüsse die Verpflichtung auferlegten, als Vorbereitung eines allgemeinen Systems zur Anhaltung anormaler Ausfuhren von einem Neutralen nach einem Neutralen, die alliierten Ausfuhren zu rationieren. Hinsichtlich der zweiten Aufgabe hatte die Konferenz lediglich festgestellt, daß ihre Durchführung sehr erwünscht sei. Ein Plan dazu war nicht erwogen worden, denn der Rechtssachverständige, M. Fromageot, erklärte nur, daß Zurückhaltung und Einziehung von Ladungen auf Grund des statistischen Beweises begreiflicherweise mit der Doktrin der fortgesetzten Reise gerechtfertigt werden könnten."[109]

Das Handelsamt setzte dem Drängen Sir Eyre Crowes und der Beamten der Banngutabteilung nach einer Rationierung der britischen Ausfuhren zunächst die Forderung entgegen, erst die neutralen Zufuhren der Randneutralen zu rationieren, was praktisch auf eine Sabotierung der Beschlüsse der Konferenz hinauslief, da eine so beispiellose Maßnahme wie die Rationierung der neutralen Zufuhren aus neutralen Ländern nicht so gleich in die Tat umgesetzt werden konnte. Es scheint aber nicht auf seinen Einwendungen bestanden zu haben, denn im Laufe des Juli wurden eine Anzahl vorbereitender Verwaltungsmaßnahmen getroffen und Mitte August berief das Außenamt eine andere alliierte Konferenz zur Erörterung von Einzelheiten ein. Auf dieser Konferenz einigte man sich darauf, die neutralen Einfuhren aller wichtigeren Banngutwaren nach Rechtsgrundsätzen auf den normalen Umfang zu beschränken.

"Erst eingehendere Prüfungen zeigten, wie außerordentlich schwierig es sein würde, diesem Beschluß Wirksamkeit zu verleihen. Wie großzügig auch immer die Doktrin der fortgesetzten Reise ausgelegt wurde, es blieb doch ein bestimmter Rechtsgrundsatz, daß die Doktrin nur gegen einzelne Ladungen angewendet werden konnte. Andererseits stand fest, daß sie nur dann in wirksamer Weise durchgesetzt werden würde, wenn der statistische Beweis allein die Einziehung rechtfertigte. Angenommen, die statistische Behörde berichtete zu einem gewissen Zeitpunkt, daß ein Randneutraler[110] seine normale vierteljährliche Ration eines einzelnen Artikels eingeführt habe. Welche Vermutung würde gegen die erste, ja sogar gegen die zweite, dritte oder vierte neutrale Ladung, die über diese Ration hinausgingen, bestehen? Offensichtlich nur eine sehr schwache, denn der statistische Beweis würde erst entscheidend sein, nachdem die neutralen Einfuhren den Normalumfang erheblich überschritten hatten. Mit anderen Worten, ein auf Rechtsgrundsätzen aufgebautes Rationierungssystem, wie es die letzte Konferenz empfohlen hatte, würde überhaupt kein Hindernis für anormale Einfuhren bilden und würde nur für eine kurze Zeit wirksam sein, nach dem großen Mengen Banngut der Durchgang gestattet worden war, um Beweise gegen spätere Ladungen zu sammeln. Weiter, angenommen, ein einzelner Fabrikant führte für sich mehr von einer

bestimmten Bannware ein, als dem ganzen Land für das laufende Vierteljahr zustand, bewiese aber, daß er sehr wenig im vergangenen Jahre gekauft habe und das nun Gekaufte für sein Geschäft benötige. In diesem Fall würde die dem Gericht vorgelegte Frage nicht das Verhalten des gesamten Handelsstandes seines Landes, sondern nur sein persönliches Verhalten betreffen, und es würde deshalb kein Grund bestehen, gerade seine Ladung einzuziehen.

Zufälligerweise war in den vorangehenden Monaten die Frage, was und was nicht aus dem statistischen Beweis gefolgert werden könne, von den Kronjuristen geprüft worden, denn der soeben verhandelte Kimfall hatte sich gerade um diesen Punkt gedreht. Die zurückgehaltenen und eingezogenen Ladungen der Schiffe *Kim*, *Alfred Nobel*, *Fridland* und *Björnsterne Björnsen* waren von den Chikagoer Fleischpackern nach Kopenhagen adressierte Fleischwaren gewesen. Die Zurückhaltungen waren angeordnet worden, weil die Schiffe von der Ganslinie, einem sehr zweifelhaften Konzern, gechartert worden waren, weil die Speckverschiffungen in diesen Schiffen allein das Dreizehnfache der normalen Jahreseinfuhren von Dänemark betrugen und weil unser Generalkonsul in Kopenhagen berichtete, daß deutsche Agenten in Dänemark diese Verschiffungen organisierten. Der statistische Beweis schuf so eine starke Vermutung für die Absicht, die Ladungen an den Feind weiterzuverschiffen. Die Schiffe wurden in den letzten Monaten des Jahres 1914 zurückgehalten. Die Verhandlung des Falles fand im Juli des folgenden Jahres statt. Der Fall wurde in den dazwischenliegenden Monaten von der Krone vorbereitet.

Als die bekannten Tatsachen zum ersten Male dem Anwalt des *Procurator General* vorgelegt wurden, berichtete der Anwalt, auf Grund dieser Tatsachen allein könne man keine Verurteilung erzielen, aber er sei überzeugt, daß durch Untersuchungen über jede in den Urkunden erwähnte Person zusätzliche Beweise erlangt werden könnten. Sir Cecil Spring-Rice und unsere Gesandten in Skandinavien erhielten deshalb die Weisung, diese Untersuchungen vorzunehmen. Das Ergebnis war die Sammlung von Nachrichten, die bewiesen, daß die Chikagoer Packer ursprünglich ihre Waren nach Hamburg gesandt, aber nach Kriegsausbruch ihre Vertretungen nach Rotterdam und Kopenhagen verlegt hatten, mit der Anweisung, von dort aus ihre alten deutschen Verbindungen wieder aufzunehmen. Ferner wurde uns der Briefwechsel zwischen dem Hamburger Agenten und der Cudahy Compagnie in Chikago mitgeteilt, der keinen Zweifel daran ließ, daß die Fleischpacker Kopenhagen lediglich als Verteilungsstelle benutzten. Der größere Teil der Ladungen wurde infolgedessen eingezogen. Die Einziehung wurde jedoch nur durch die Vorlage der über die Packer und ihre Geschäfte gesammelten Nachrichten erreicht. Der statistische Beweis wurde als ein Wegweiser oder ein Indiz, aber nicht als mehr erachtet.

Nichtsdestoweniger konnte es aber als verhältnismäßig sicher gelten, daß, wenn die Statistik die Einfuhr einer bestimmten Ware als anormal hoch auswies, nähere Prüfung ähnliche Tatsachen wie im Kimfall zutage bringen würde, denn große und ungewöhnliche Verschiffungen einer Ware werden gewöhnlich von kaufmännischen Cliquen verabredet, die ihre Maßregeln nicht völlig verbergen können. Mehr als das, wenn umfangreiche Zurückhaltungen angeordnet werden, so sind Ablader und Empfänger stets zum Austausch von Briefen und Telegrammen gezwungen, die unvermeidlich dem Zensor in die Hände fallen und zum Beweise für ihre Absichten dienen. Es war deshalb nicht glücklicher Zufall, der uns so viele einschlägige Beweise in die Hände spielte. Wenn ein Woll- oder Fleischtrust in Südamerika die Geschäfte der Fleischpacker nachgeahmt hätte,[111] so würden ähnliche Beweise fast sicher zu erlangen gewesen sein. Es bestand also guter Grund zu der Annahme, daß, falls statistische Beweise als Ausgangspunkt für weitere Nachforschungen angesehen wurden, solche Untersuchungen ergiebig sein würden. Es war jedoch ein großer Unterschied zwischen Einziehungen, die man auf diese Weise erreichen konnte, und der automatischen Einziehung aller über die Normaleinfuhr hinausgehenden Ladungen, die bei einem von den Gerichtshöfen allein durchzuführenden allgemeinen Rationierungssystem notwendig gewesen wären."[112]



c) Die technischen Schwierigkeiten

"Abgesehen von diesen Schwierigkeiten gab es andere rein verwaltungsmäßige. Angenommen, wir konnten Zurückhaltungen im Großen durch den statistischen Beweis rechtfertigen, sollten diese Zurückhaltungen beginnen, nachdem der Neutrale seine normale Jahres-, Vierteljahres- oder Monatsration verbraucht hatte? Jede Alternative erschien gefährlich. Vorausgesetzt, die Jahresration würde zum Maßstab genommen und die Importeure in einem neutralen Land nähmen die Jahresration innerhalb von vier Monaten herein, so würden unsere Behörden verpflichtet gewesen sein, jeden Verkehr in dieser Ware für die verbleibenden acht Monate anzuhalten, ein höchst gefährliches Verfahren. Ebenso starke Einwendungen bestanden gegen eine Zurückhaltung nach Verbrauch der normalen Vierteljahresration in einem neutralen Land. Die unehrlichen Kaufleute würden sich ihre Ware zu Beginn des Vierteljahrs sichern und es unseren Behörden überlassen, sich so gut wie möglich mit den über den Normalumfang hinausgehenden Ladungen auseinanderzusetzen, die an Firmen von gutem Ruf adressiert waren, welche die Bestimmung ihrer Sendung für den eigenen Verbrauch nachweisen konnten.

Es nimmt deshalb kaum wunder, daß das System noch drei Monate nach der Vertagung der Pariser Konferenz kaum mehr als ein bloßes Projekt war. Nach Mr. Hursts Worten hatten wir monatelang darüber gesprochen und danach verlangt. Da das allgemeine System lediglich ein im Stadium der Erörterung befindliches Projekt war, und das Handelsamt von Anfang an erklärt hatte, es nicht für weise zu halten, britische Ausfuhren nach den Randneutralen vor Vollendung des Gesamtprojekts einzuschränken, so erachtete es sich nicht für verpflichtet, den in Paris angenommenen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen. Im Juli, August und September wurde deshalb britischen Ausfuhren in großem Umfang der Eingang nach Holland, Dänemark, Schweden und Norwegen gestattet."[113]

Britische Wiederausfuhr	*3. Vierteljahr 1913*	*3. Vierteljahr 1915*
Holland	1 169 646	2 268 787
Dänemark	178 950	927 886
Schweden	92 350	348 704
Norwegen	191 644	980 441

"Nichtsdestoweniger stand ein großer Fortschritt bevor. Im Lauf des August und September bereiteten die statistischen Sachverständigen genaustens ausgearbeitete Tabellen über alle zu rationierenden Waren vor. Jede Ware wurde Gegenstand einer statistischen Monographie, die die Zahlen über die jährlich von jedem einzelnen Land eingeführten Mengen sowie die von jedem Alliierten und die von den Neutralen erhaltenen Mengen enthielt. Die Tabellen für Baumwolle, die wichtigsten Körnerfrüchte und Metalle wurden im September vollendet.

Als diese Zahlen zur Verfügung standen, übernahm die Banngut-Abteilung des Außenamts die Verantwortung für die Durchführung eines solchen Systems. Diese Angelegenheit wurde ihr anscheinend nicht durch irgendeine besondere Verfügung oder Weisung übertragen. Die Übertragung fand statt, weil die Abteilung eine günstige Gelegenheit erkannte und ergriff. Sie stand damals in Verhandlungen mit dem *Industrieraadet* von Dänemark, mit dem Niederländischen Überseetrust und mit gewissen Textilgesellschaften in Skandinavien. Maßgebliche Statistiken über die Normaleinfuhren wurden vor dem Abschluß verfügbar und das Außenamt entschloß sich, diese Statistiken in den laufenden Verhandlungen zu verwerten. Das System wurde so stückweise aufgebaut, da die langen einleitenden Untersuchungen gezeigt hatten, daß der erste einfache Plan eines allumfassenden Systems unpraktisch war.

Der wirkliche Aufbau und die Handhabung des Systems waren in der Tat äußerst mühevoll. Zunächst wurde das Prinzip als solches, das als notwendiges Korollar für die Handhabung der

März-Order angesehen wurde, in alle im Jahre 1915 abgeschlossenen großen Banngutabkommen aufgenommen, die man deshalb Stützbalken oder Säulen des Systems nennen kann. Zweitens wurden, nachdem das Prinzip zugestanden und seine Zulassung in den Banngutabkommen niedergelegt war, eine Anzahl anderer Abkommen über die Regelung des Handels in einzelnen Waren zustande gebracht. Drittens wurde der Baumwollhandel zwischen Amerika und Europa unter Kontrolle gestellt. Die Geschichte des Systems war somit die Geschichte dieser drei Fortschritte des wirtschaftlichen Feldzuges: der Banngutabkommen des Jahres 1914, der sie ergänzenden Abmachungen und der Baumwollregelung. Verhandlungen über diese Punkte waren so vielen politischen, militärischen und wirtschaftlichen Einflüssen unterworfen, daß das Rationierungssystem nur ein kleiner Posten in dem großen Komplex der streitigen Fragen war. Nichtsdestoweniger hätten die Neutralen des nördlichen Europa nicht rationiert werden können, wenn nicht die Verhandlungen über die Handhabung der März-Order erfolgreich zum Abschluß gebracht worden wären und wenn man nicht die Regierung der Vereinigten Staaten dazu überredet hätte, einer Erklärung der Baumwolle zum Banngut zuzustimmen."[114]



E. Die Verhandlungen mit dem niederländischen Überseetrust

Von allen Abkommen mit Privatgesellschaften waren diejenigen mit dem niederländischen Überseetrust die wichtigsten, "denn während die meisten unserer Abkommen nur zur Beschränkung der deutschen Einfuhren dienten, bildeten die mit dem Trust geschlossenen eine ungeheure Schranke für den deutschen Ein- und Ausfuhrhandel und blockierten so zwei Handelsbewegungen".[115]

Die vor Kriegsbeginn getroffenen Vorbereitungen auf den Wirtschaftskrieg bezogen sich nur auf die Beschränkung der deutschen Einfuhren. "Keine Berechnungen waren jemals über die Schäden gemacht worden, die durch eine gleichzeitige Unterbindung des deutschen Ein- und Ausfuhrhandels mit überseeischen Ländern angerichtet werden konnten, um durch eine einzige Operation die Wirtschaftsmaschinerie des Reiches zu hemmen und in Unordnung zu bringen. Es findet sich kein Staatspapier in den Archiven über Deutschlands durch Ausfuhren nach den Neutralen erlangte Kaufkraft und auch kein Plan zu ihrer Schwächung. Gleichwohl kann man die von den Ausschüssen zur Untersuchung des Wirtschaftskrieges vorbereiteten Berichte und die diesen Papieren beigefügten Staatspapiere unmöglich lesen, ohne die Überzeugung zu erlangen, daß viele maßgebliche Personen annahmen, der deutsche Ausfuhrhandel würde automatisch zu einem Nichts zusammenschrumpfen, wenn erst einmal die grand fleet ihre Kriegsstationen bezogen habe und die Kreuzergeschwader im Atlantik die feindliche Handelsflotte von der See vertrieben hätten. Kein Dokument kann zwar zum Beweis einer solchen Annahme zitiert werden, doch deuten sie viele Dokumente an."[116]

Infolge dieser Überzeugung wurden bei Kriegsbeginn nur Maßnahmen gegen die deutsche Einfuhr ergriffen. "Die März-*Order in Council* war deshalb eine Erklärung, die nur teilweise vorbereitet war. Die Maschinerie zur Unterbindung der deutschen Einfuhren war bereits errichtet. Man brauchte sie nur zu vervollkommnen und zu erweitern. Zur Hemmung des Abflusses der Erzeugnisse des deutschen Bodens und der deutschen Fabriken nach überseeischen Märkten, falls neutrale Schiffe bereit waren, sie dorthin zu bringen, war jedoch nichts getan. Aus diesem Grunde ist eine Mitteilung über den Umfang des deutschen Außenhandels in den ersten acht Kriegsmonaten von Interesse."[117]

Die etwa gehegten Erwartungen, daß die deutsche Ausfuhr mit der Vertreibung der deutschen Handelsflotte von der hohen See zum Stillstand kommen würde, wurden schwer enttäuscht. "Da ein neutrales Schiff auf der Ausreise aus Rotterdam oder Hamburg überhaupt nicht zurückgehalten

wurde, während es bei der Fahrt mit einer Ladung nach Kopenhagen oder Göteborg sehr leicht einer Festhaltung unterworfen war, so waren neutrale Kapitäne, als die Respektierung der Pariser Deklaration und ihres Schutzes für die deutsche Ausfuhr bekannt wurde, geneigt, sich zu Beförderungen deutscher Ladungen anzubieten. Dies ist wahrscheinlich die Erklärung dafür, daß während der ersten Erschütterungen des Krieges sich die deutsche Ausfuhr so gut hielt. Obgleich ein vollständiger und befriedigender Überblick über die deutsche Ausfuhr im Herbst 1914 nicht möglich ist, so deuten doch alle bekannten Tatsachen darauf hin, daß der deutsche Ausfuhrhandel während der großen Handelsumwälzungen zwischen August und Dezember kaum mehr als der britische litt."[118]

Dieser Handelsstrom war auch noch im März sehr erheblich. Er lief zum größten Teil über Rotterdam und Holland. "Im Monat April waren die als von Holland kommend berichteten feindlichen Ladungen fünfmal so zahlreich als die aus skandinavischen Häfen berichteten. Das Verhältnis scheint bestehen geblieben zu sein, bis unsere Maßnahmen den Handelsstrom in andere Kanäle zwangen. Es gab hierfür selbstredend natürliche Gründe. Da die landwirtschaftlichen Ausfuhren Deutschlands aufgehört hatten, blieb nur der Ausfuhrhandel in Industriewaren, Textilien, Chemikalien, Farben und Wolle, der hauptsächlich aus den industriellen Teilen des Rheinlandes kam. Diese Gütermenge nahm naturgemäß ihren Weg über den Rhein und Rotterdam. Ferner hatte, obwohl unsere Abkommen mit den skandinavischen Reedereien im Frühjahr 1915 keineswegs voll ständig waren, Kapitän Cold seine große Trampflotte aus dem Deutschlanddienst genommen und die deutschen Ausfuhragenten wußten vermutlich,[119] daß binnen kurzem neun Zehntel des skandinavischen Schiffsraumes für deutsche Ladungen verschlossen sein würde. Dieses vermutliche Wissen um die kommende Entwicklung verstärkte den Strom der deutschen Ausfuhr nach der einzigen verbleibenden Lücke."[120]

"Ein gewisser Teil dieses Ausfuhrhandels, nämlich derjenige, der nach Niederländisch-Indien ging, übertraf seinen Handelswert weit an politischer Bedeutung, und es erscheint nur als billig, wenn man zeigt, daß die uns in dieser Beziehung gemachten Vorstellungen berechtigt und vernünftig waren. Die vier großen holländischen Kolonien, Sumatra, Java, Borneo und Celebes befinden sich auf einem sehr unterschiedlichen zivilisatorischen Niveau, aber die Holländer haben sich bemüht, in jeder Kolonie die eingeborene Bevölkerung mit dem Boden und die eingeborene Aristokratie mit ihren Ländern und Völkern verbunden zu halten, indem sie den Bauern und Pächtern ein gesichertes Recht auf ihr Land gaben und Adel und Sultane mit einem Schein politischer Macht bekleideten. Andererseits haben die Holländer es fertig gebracht, daß die eingeborenen Magnaten nicht den Reichtum genießen und die Aufwendungen machen, die Rang und Einfluß innerhalb der europäischen Gesellschaft sichern. Die Stapelausfuhren der Inseln: Kopra, Tee, Zinn und Zucker werden durch Europäer kontrolliert und infolgedessen werden die großen Wohnhäuser in Batavia, Sumatra und anderen Zentren fast ausschließlich von Holländern, Engländern und Amerikanern besessen, welche allein ermächtigt sind, jenes Gepräge des Reichtums zu zeigen, das den Führern einer Handelsoligarchie zukommt. Die eingeborene Aristokratie lebt mehr oder weniger nach der Weise der Eingeborenen auf dem Lande, und leitet die lokalen Angelegenheiten unter der Aufsicht holländischer Beamter. Die Höfe der eingeborenen Fürsten sind ärmlich und schäbig. Mit großem Geschick und sorgfältiger Planung ist es den holländischen Gouverneuren gelungen, eine jedem gelegentlichen Besucher sichtbare Scheidung zwischen den herrschenden und unterworfenen Rassen ihrer Kolonien aufrechtzuerhalten."[121]

"Auf Grund dieser Kolonialpolitik tritt die eingeborene Bevölkerung nicht als großer Käufer europäischer Güter auf. Billige Textilien werden zwar von den Eingeborenen des Batik- und Färbereihandwerks gekauft, aber die große Masse der in Europa getätigten Käufe geht entweder von der Regierung oder den europäischen Magnaten des Zucker- und Koprahandels aus und bildet die Stütze ihrer politischen Macht. Zunächst hat die Regierung eine Reihe prächtiger Straßen durch die Hauptinseln gelegt. Diese Straßen, die weit größer sind als es vom verkehrspolitischen Standpunkt

aus notwendig ist, werden von den holländischen Gouverneuren als Monumente ihrer Macht und ihres Ansehens betrachtet. Als Hinweise für jeden eingeborenen Fürsten und Dorfschulzen, daß die holländische Garnison in die entferntesten und unzugänglichsten Gebiete geworfen werden kann. Diese Straßen werden jedoch über hohe von tropischem Regen ausgewaschene Gebirge geführt, so daß die Erhaltungsarbeiten ungeheuer sind. Aus diesem Grund tätigen die Holländer im deutschen Rheinland umfangreiche Käufe von Zement-Straßenhärtungsmaterial und Straßenbaumaschinen. Ferner haben sich die Holländer wegen der Verdreifachung des Ein- und Ausfuhrhandels der Inseln zwischen 1880 und 1914 und der Schwierigkeiten der Wasserstraßen auf große Entwürfe für Hafenverbesserung, Betonnung und Befeuerung einlassen müssen. Ihre Ingenieure haben den Einkauf der dazu erforderlichen Materialien und Maschinen auf dem deutschen Markt am billigsten gefunden."[122]

Schließlich war Amsterdam der Hauptmarkt Europas für Kaffee aus Südamerika und Holländisch-Indien. Die Holländer traten deshalb nachdrücklich zugunsten einer milden Behandlung des nach Deutschland bestimmten Kaffees ein. Die Gesamtheit dieser Interessen und Handelsverbindungen war durch die März-Order bedroht und die holländische Regierung übersandte sogleich nach deren Verkündung eine Note, die sich unter Berufung auf die Pariser Deklaration gegen jede Schmälerung der Rechte der Neutralen durch die Kriegführenden wandte.

"Das war natürlich ein rein formaler Protest, aber die holländische Regierung war ebenso entschlossen, wie im November, sich nicht an einem Abkommen zur Durchführung der Order zu beteiligen. Im November weigerte sie sich, irgendein amtliches Versprechen darauf zu geben, die Ausfuhrverbote dauernd aufrechtzuerhalten.[123] Nur nach großen Schwierigkeiten konnte Sir Alan Johnstone in Erfahrung bringen, daß sie es tatsächlich zu tun beabsichtigte. Im März teilte uns die holländische Regierung, in der Annahme, wir könnten von ihr Zusicherungen über die holländische Schiffahrt verlangen, mit:

> Art. 8 deutet an, daß die *Order in Council* gegenüber den Schiffen eines Landes, das erklärt, keine Güter feindlicher Bestimmung und feindlichen Ursprungs zu befördern, milder gehandhabt wird. Ich halte die Klarstellung für zweckmäßig, daß die holländische Regierung keine derartige Erklärung abgeben wird. Nach ihrer Meinung sind die Verpflichtungen einer neutralen Macht so, daß sie keine Verpflichtung dieser Art eingehen kann.

Die Note enthielt also eine Andeutung, daß die Regierung auch weiterhin von dem Bestehen des Trusts und den mit ihm getroffenen Abmachungen keine amtliche Kenntnis nehmen würde.

Wenn die besten Organe der niederländischen Presse das Nationalgefühl zutreffend wiedergaben, scheint es ziemlich sicher, daß das Verhalten der Regierung den Forderungen der Nation entsprach. Die Leitartikel der besten niederländischen Zeitungen liefen alle oder fast alle darauf hin aus, die Anpassung des holländischen Handels an die *Orders in Council* müsse zu einer geschäftlichen Angelegenheit gemacht werden. Der Herausgeber des *Nieuwe Rotterdamsche Courant*, der immer ein maßgebendes Organ gewesen war, drückte wahrscheinlich das wohlerwogene Urteil des holländischen Volkes aus, wenn es schrieb, es sei nutzlos zu erwarten, daß diplomatische Verhandlungen die britische Regierung veranlassen könnten, auf den Gebrauch der wichtigsten von ihr im Wirtschaftskrieg gegen Deutschland gewählten Angriffswaffe: der Anhaltung von Nahrungsmitteln, zu verzichten. Der Herausgeber fügte hinzu, es sei ebenso absurd anzunehmen, daß die deutschen Behörden jemals überredet werden könnten, ihren Angriff auf den britischen Seehandel zu schwächen. Dieser Leitartikel, der als unter amtlichem Einfluß geschrieben galt, war tatsächlich eine Andeutung, daß die holländische Regierung sich der Nation gegenüber verpflichtet fühlte, sich keinem Vorwurf der Parteilichkeit von einer der beiden Seiten auszusetzen und gegenüber den dringenden Bitten beider Kriegführenden um die Gunst der Neutralen unempfindlich zu bleiben. Man muß sich erinnern, daß um diese Zeit unsere und die deutschen Staatsschriften

viele Vorwürfe, daß die Neutralen den U-Bootkrieg oder die *Orders in Council* zu leicht nähmen, sowie eine fast gleiche Zahl von Ermahnungen enthielten, sich gegen Zwang und Vergewaltigung zu verteidigen."[124]

"Unseren Regierungsstellen wurde so zu gleicher Zeit von der niederländischen Regierung und der niederländischen Presse versichert, daß die März-Order nur durchgeführt werden könnte, wenn der Niederländische Trust und die Geschäftswelt ihr zustimmten. Hierfür gab es hoffnungsvolle Anzeichen. In dem ersten Vierteljahr, als das ursprüngliche Abkommen in Wirksamkeit gesetzt war, hatte sich der Niederländische Überseetrust gewillt gezeigt, mehr Verantwortung zu übernehmen, als der bloße Buchstabe des Dezemberabkommens ihm auferlegte. Er gab nach und nach seine Zustimmung dazu, Adressat aller aus England unter Lizenz ausgeführter Güter zu sein und die niederländische Regierung von ihren bezüglich des Petroleums und Kupfers geleisteten Versprechungen zu entlasten. Nichtsdestoweniger veranlaßte die *Order in Council*, die den Direktoren des Trusts ankündigte, daß seit Monaten ungehemmt bestehende Handelsverbindungen abgebrochen werden müßten, große Erschütterungen. Herr van Vollenhoven und Herr van Aalst mußten ermitteln, wie viele Verträge über Abnahme und Beförderung deutscher Waren gegen holländische Kaufleute gerichtlich durchgesetzt werden könnten und welche deutschen Waren in den Kolonien benötigt würden. Am 3. März war eine gemeinsame Sitzung des Haager Handelsausschusses (der die Regierung in bezug auf Ausfuhrverbote beriet) mit dem Niederländischen Überseetrust. Am gleichen Tage hatten die Schiffahrtsdirektoren eine Zusammenkunft. Das Ergebnis dieser Beratungen waren Vorstellungen Herrn van Vollenhovens und Herrn van Aalsts bei unserem Gesandten, daß wir, falls wir nicht rücksichtslos Schaden anrichten wollten, eine Atempause gewähren müßten. Sie fügten jedoch hinzu:

> In derselben Weise, in der es dem Ausschuß gelungen sei, zufriedenstellend die Frage der Bannwaren zu lösen..., glaubten sie in der Lage zu sein, eine alle Parteien befriedigende Lösung zu finden.[125]

Die Schiffahrtsgesellschaften beschlossen, ihre Agenten in Deutschland anzuweisen, alle deutschen Ladungen zu verweigern und beauftragten van Vollenhoven und van Aalst, über die Erlaubnis zur Beförderung aller vor dem 1. März bezahlten oder in Holland abgelieferten deutschen Güter zu verhandeln. Die *Order in Council* gewährte nur den freien Durchgang aller beträchtlich vor diesem Zeitpunkt bezahlter Güter. Dies wurde angenommen und Herr van Vollenhoven, der keine Zeit gehabt hatte, das auf diese Weise lizenzberechtigte Handelsvolumen abzuschätzen, erklärte, wie sich später ergab, ziemlich unbedacht, es würde nicht groß sein. Gleichzeitig ernannte der Haager Handelsausschuß einen Ausschuß für überseeische Interessen. Dieser Ausschuß übernahm es, alle Manifeste der deutsche Waren nach den Kolonien befördernden Schiffe zu prüfen und versprach, daß ein allgemeiner Handel zwischen Deutschland und den Kolonien nicht erlaubt werden würde. Er nahm jedoch das Recht in Anspruch, Lizenzen für die Güter zu erteilen, die für die Kolonien lebenswichtig seien und gab uns eine vorläufige Liste der Ladungen, für die er eine Lizenz zu erteilen beabsichtigte: Industriematerialien für Hafenbauten, Güter zur Erfüllung von Regierungskontrakten, Baumaterialien, Anilinfarben, Medikamente und Mineralwasser. Unsere Behörden erklärten sich bereit, die von dem Überseeausschuß erteilten Lizenzen anzunehmen. Als Ergebnis dieser einleitenden Verhandlungen sicherten sich die Holländer eine Woche nach Verkündung der Order einen freien, erlaubten Handel mit wesentlichen Waren.

Dieses Abkommen war lediglich vorläufig und ließ vieles ungeregelt. Der für die Holländer wichtigste Punkt war eine bessere und genauere Definition der ohne Zertifikate aller Art frei durchzulassenden Güter, denn wenn wir auch niemals ein Recht zur Unterbindung der Ausfuhr einheimischer neutraler Erzeugnisse beansprucht hatten, so knüpfte sich naturgemäß ein starker Verdacht deutschen Ursprungs an Güter, die aus einem Lande ausgeführt wurden, das zugleich Transitweg und Hafen für ganz Westdeutschland war. Ferner enthielt das allgemeine Memorandum

vom November 1914, auf das in dem Dezemberabkommen Bezug genommen wurde, eine Klausel über abgeleitetes Banngut. Die Holländer, die voraussahen, daß diese Doktrin verschieden ausgelegt und so Anlaß zu endlosen Streitigkeiten geben könnte, waren bestrebt, sie gut zu definieren. Außerdem wünschten sie, soviel südamerikanischen Kaffee und ferner so viel getrocknete Früchte aus dem Mittelmeer mitzunehmen, als ihre Schiffe tragen konnten. Schließlich waren sie entschlossen, eine unbedingte Sicherheit gegen die Behinderung ihres Verkehrs mit den Kolonien zu erlangen. Diese Punkte wurden in einem Schreiben an den Trust vom 11. April im wesentlichen zugestanden. In dieser Urkunde willigten unsere Regierungsstellen ein, den Ausschuß für holländische überseeische Interessen anzuerkennen und von den niederländischen Zollbeamten ausgestellte Zeugnisse über den holländischen Ursprung anzunehmen. Sie bewilligten ferner die holländische Forderung, daß Zwiebeln, Milchprodukte, Kerzen und Branntwein bei Verschiffung aus Holland als heimisches Erzeugnis angesehen und keine Ursprungszeugnisse für sie verlangt werden sollten. Der Lizenzhandel mit Feindgütern nach den Kolonien wurde im einzelnen so geregelt, wie die Holländer es zuerst ausbedungen hatten, und man einigte sich dahin, daß koloniale Schiffsladungen von Kaffee, Fieberrinde und Tabak weder an den Trust noch an den Ausschuß adressiert zu werden brauchten. Den Holländern wurde die gewünschte Erlaubnis zum Transport von Mittelmeerfrüchten nach Holland gewährt. Dieses Abkommen gab den Holländern die gewünschte Atempause und setzte sowohl sie wie uns in Stand, auf die Handelsbewegungen nach Nordeuropa während der dem Erlaß der *Order in Council* folgenden Monate achtzugeben und so die zum Abschluß eines allgemeinen Abkommens notwendigen Beobachtungen zu machen."[126]

Es zeigte sich bald, daß die deutschen Ausfuhrgüter, die unter das mit dem Trust getroffene Abkommen fielen, weit erheblicher waren, als man ursprünglich angenommen hatte, vor allem deshalb, weil die Konsuln der überseeischen Einfuhrländer wegen des starken Bedarfs an deutschen Ausfuhrgütern bei der Erteilung von Ursprungszeugnissen mit einer gewissen Großzügigkeit verfuhren. Anfang Mai wurde geschätzt, daß seit dem 18. März 1930 *[sic; gemeint ist 1915; Anm. d. Scriptorium]* bis 40 000 Tonnen Feindgut Amsterdam und Rotterdam passiert hatten. Herr van Vollenhoven gab zu, daß seine erste Berechnung unrichtig gewesen war, da er festgestellt hätte, daß normalerweise 30 000 cbm Raum in den holländischen Lagerhäusern für die auf die Verschiffung wartenden deutschen Ausfuhrgüter benötigt würden. Die Masse der auf Abruf wartenden Güter hatte sich jedoch durch die ungeheueren Ankäufe, die amerikanischerseits nach Bekanntwerden der März-Order in Deutschland getätigt worden waren, beträchtlich erhöht.

Die bei dieser Sachlage unausweichlichen Verhandlungen zur Revision des Abkommens wurden durch die von dem Ausschuß für Feindausfuhr angeordnete Zurückhaltung zweier nach Montevideo bzw. nach New York bestimmter holländischer Schiffe ausgelöst, deren Ladung zwar durch ordnungsmäßig auf Grund konsularischer Ursprungszeugnisse erteilter Trustzertifikate gedeckt war, aber gleichwohl auf Grund unserer Informationen als verdächtig angesehen werden mußte. Diese Zurückhaltungen warfen die Frage auf, ob bei wohlbegründetem Verdacht gegen ordnungsmäßig garantierte Ladungen unser Verdacht oder die Garantien für die Behandlung maßgebend sein sollten. Es kann nicht zu oft wiederholt werden, daß "der Kernpunkt unserer Meinungsverschiedenheiten mit den Neutralen nicht ein Streit über zweifelhafte Rechtspunkte war, sondern darüber, ob wir ein Recht hätten, Handel und Verkehr auf bloßen Verdacht hin zu behindern".

Unter dem Eindruck dieser Maßnahmen, die später zurückgenommen wurden, verliefen erneute Unterhandlungen mit Herrn van Vollenhoven in London reibungslos. Der Streit über die deutschen Ausfuhrgüter wurde durch die Zusicherung, nach dem 1. Juni keine Trustzertifikate mehr auszustellen, bereinigt. Unsere Befürchtungen wegen des starken Ansteigens der Einfuhren von Mineralölen und Pflanzenölen wurden durch beruhigende Zusicherungen zerstreut. Die anderen Verhandlungsgegenstände betrafen: holländische Ausfuhren und Verbotslisten, Baumwolle, holländisch-englischer Handel und schwarze Listen. Herr van Vollenhoven gab das allgemeine

Versprechen, daß der Trust, der schon Adressat so vieler Güter sei, auch noch den Rest und damit eine zusätzliche Verantwortlichkeit nicht nur für Banngut, sondern auch für Artikel des allgemeinen Handels übernehmen könne. Das war die zur Vorbereitung eines allgemeinen Abkommens zur Durchführung der März-Order benötigte Zusicherung.

"Es finden sich keine Anzeichen dafür, daß über die wichtigsten Artikel des endgültigen Übereinkommens, das sehr schnell zustande kam, Meinungsverschiedenheiten bestanden haben. Der Trust bürgte dafür, daß alle an ihn adressierte Ladungen, ob Banngut oder nicht, in Holland verbraucht werden sollten; falls Güter nach einem neutralen Land wiederausgeführt werden würden, sollten Garantien für den inländischen Verbrauch im voraus gegeben werden. Landwirtschaftliche Erzeugnisse und Fleisch wurden jedoch einer schärferen Kontrolle unterworfen als in den später mit den Schweizern und Dänen abgeschlossenen Übereinkommen, denn es wurde im Art. 9 festgesetzt, daß eingeführter Roggen, Gerste, Hafer, Mais, Fischkonserven, Speck, Gemüse, Futtermittel, Häute und Leder überhaupt nicht wiederausgeführt werden dürften. Die in dem früheren, vorläufigen Abkommen zugesicherten Schutzbestimmungen für den Kolonialhandel (Art. 17 und 19) wurden bestätigt. Es wurde ferner vereinbart und ausdrücklich festgelegt, daß das Abkommen dazu dienen solle, ein allgemeines Rationierungssystem einzuführen und durchzusetzen:

> In Gemäßheit der Tendenz der neuen Regeln, erklärten die Direktoren, wird der N.O.T. sich bemühen, die aus jedweder Quelle nach Holland gelangende Einfuhr jedes für den inländischen Verbrauch bestimmten Artikels in der in dem Abkommen vorgesehenen Weise zu beschränken. Die Übernahme der Versendung von Gütern wird, soweit möglich, auf diese Menge begrenzt. Wenn ohne Zustimmung des Trusts mehr Güter an diesen adressiert werden, so werden diese durch den Trust eingelagert und nicht eher in Umlauf gebracht, als bis das Normalniveau wieder erreicht ist."[127]



F. Die Verhandlungen mit den dänischen Gesellschaften

Bei den Verhandlungen über das erste dänische Banngutabkommen hatten die dänische Regierung und der dänische Handelsstand angesichts der Durchfuhr umfangreicher Fett- und Fleischmengen durch Dänemark in dem Verdacht gestanden, daß sie weder gewillt noch in der Lage seien, die erlassenen Ausfuhrverbote wirksam anzuwenden. In den folgenden Monaten stellte es sich heraus, daß Dänemark zwar ein riesiges Versorgungszentrum Deutschlands geworden war, daß aber sowohl die dänische Regierung wie der dänische Handelsstand an dieser Entwicklung unschuldig waren.

Die Wahrheit war folgende: Die Chikagoer Fleischpacker, die zu Beginn des Krieges eine große Knappheit an Fleischwaren in Deutschland voraussahen, hatten von Kopenhagen aus, das als Freihafen mit großen Lagerhäusern als besonders günstiger Ausgangspunkt erschien, einen Bannguthandel aufgezogen, dessen gewaltiger Umfang sich aus folgenden Zahlen ergibt:

	1914	*1913*
August bis Dezember	*kg*	*kg*
Beef	348 564	126 139
Speck	15 455 839	3 022 957
Oleo	2 135 225	1 396 732
Därme	1 204 104	425 138

Im allgemeinen führten die Packer ihre Geschäfte selbst ohne Einschaltung der großen dänischen Importfirmen. Nur gelegentlich wurden Dänen als Agenten oder Strohmänner verwandt, die der Mißachtung ihrer Landsleute anheimfielen, "denn die dänischen Reeder und Handelsmagnaten

empfanden es als Patrioten bitter, daß ihr Land durch die skrupellosen Unternehmungen einzelner fremder Händler gefährdet wurde und zeigten ihren dänischen Gehilfen eine entsprechende Nichtachtung".[128] Mr. Turner, unser Handelsattaché, war deshalb der Überzeugung, daß die großen dänischen Handelshäuser entschlossen seien, jede Firma, die das Gesetz zu umgehen versuchte, anzuzeigen. Diese Bereitwilligkeit, ihr Land zu säubern, und ihren üblichen Geschäften nachzugehen, wurde die treibende Kraft bei den kommenden Verhandlungen und die Garantie der geschlossenen Abkommen.

Das erste Abkommen wurde zwischen dem Handelsamt und dem dänischen *Industrieraad*, einer Vertretung der dänischen Industrie über die regelmäßige Zufuhr britischer Wolle, Baumwolle und Baumwollwaren abgeschlossen. Der *Industrieraad* wurde zwar nicht der alleinige Adressat dieser Waren, aber er versprach, die Geschäftsbeziehungen jedes dänischen Fabrikanten, der um eine Ausfuhrerlaubnis für englische Waren nachsuchte, zu überprüfen und zu garantieren, daß die Erzeugnisse der Verarbeitung dieser Waren in Dänemark oder in Skandinavien verkauft würden. "Das Außenamt war an diesen Verhandlungen nicht beteiligt, aber es entnahm aus ihnen an einem verhältnismäßig frühen Zeitpunkt, daß es in Dänemark eine Vertretung der Großindustrie gab, die bereit und imstande war, die Geschäfte ihrer Mitglieder zu prüfen und für sie zu bürgen."[129]

Inzwischen hatte sich auch die dänische Regierung von dem auf ihr ruhenden Verdacht gereinigt und die Liste der verbotenen Ausfuhrwaren erheblich erweitert und sogar unter Hinweis auf die drohende Verknappung der Waren für den inländischen Verbrauch die Ausfuhr von eingeführtem Speck verboten. Um den März herum umfaßten die dänischen Ausfuhrverbote eine erhebliche Anzahl von Nahrungsmitteln und Sir H. Lowther berichtete, daß sie streng durchgeführt wurden. Wie zu erwarten war, wurde als Antwort das deutsche Austauschsystem mit größter Schärfe gegen Dänemark zur Anwendung gebracht.

"Als die März-Order erlassen wurde und die ersten Zurückhaltungen dänischer Ladungen angeordnet wurden, protestierte die dänische Regierung sogleich gegen den Bruch des mit Mr. Clan geschlossenen Abkommens. Wir antworteten, das Clan-Abkommen sei vor unserer Entscheidung, alle deutschen Ein- und Ausfuhren anzuhalten, geschlossen worden und sei deshalb unwirksam. Wir luden jedoch die dänischen Behörden ein, über ein neues Abkommen mit uns zu verhandeln. Die dänische Regierung beantwortete diese Einladung niemals. Die deutsche Regierung erhob einen sehr scharfen Protest gegen das Clan-Abkommen, und die dänische Regierung hielt es wahrscheinlich für gefährlich, in einem Abkommen zur Anwendung der März-Order Partei zu sein. Viele Monate hindurch blieb deshalb das Clan-Abkommen nominell in Kraft.

Nichtsdestoweniger gaben uns die mit Kapitän Cold und Herrn Andersen geschlossenen Abkommen trotz Abweichung in Einzelheiten, eine positive Sicherheit, daß die an Bord ihrer Schiffe beförderten Güter nur bei Verbrauch in Dänemark oder Skandinavien an die Adressaten ausgeliefert und daß keine Waren deutschen Ursprungs auf ihren Schiffen befördert würden. Diese Abkommen gaben also der *Order in Council* praktisch Wirksamkeit und hatten zum Ergebnis, daß etwa sieben Zehntel der im dänischen Überseehandel beschäftigten Schiffe verpflichtet waren, keine Dienste zu leisten, die durch eine von der dänischen Regierung nicht anerkannte *Order in Council* verboten waren."[130]

Das Clan-Abkommen erwies sich in mehrfacher Beziehung als unzureichend. Es hatte in der Erwartung, daß auch die schwedische Regierung ihre Ausfuhrverbote durchführen würde, dem dänisch-schwedischen Handel freie Hand gelassen. Nachdem diese Erwartung enttäuscht worden war, fühlte sich Sir Eyre Crowe verpflichtet, den dänischen auf das Clan-Abkommen gestützten Forderungen auf Freigabe zurückgehaltener Ladungen zu antworten, die Ladungen würden freigegeben, wenn die Dänen eine Garantie gegen die Wiederausfuhr aus Stockholm beschaffen würden. Ein weiterer Mangel des Abkommens bestand darin, daß es den dänischen Leder- und

Häutehandel nicht geregelt hatte, denn der vage Artikel 11, nach welchem Dänemark "die übermäßige Ausfuhr" von Häuten und Leder beschränken sollte, war mangels ins Einzelne gehender Abmachungen unwirksam geblieben. Da die zum Teil aus eingeführten Häuten hergestellten dänischen Lederwaren nach Deutschland ausgeführt wurden, hielten wir die Zufuhren des für die Gerbereien unentbehrlichen Quebrachos an, mit der Begründung, sie dienten zu einer Steigerung des Handels mit Militärstiefeln. Die dänische Regierung bezeichnete unser Vorgehen als Bruch des Clan-Abkommens, da die Alliierten in dessen Präambel ausdrücklich jede Absicht geleugnet hatten, auf die dänische Regierung hinsichtlich der Ausfuhr dänischer Landwirtschafts- und Industrieerzeugnisse einen Druck auszuüben.

Obwohl die dänische Regierung sich uns gegenüber ständig auf das Clan-Abkommen berief, hielt sie es selbst nicht ein. Sie gestattete die Ausfuhr von 10 000 Zugpferden und einer beträchtlichen Menge von Rohhäuten, die für die dänischen Gerbereien nicht verwendbar waren, nach Deutschland. Von dieser Durchbrechung ihrer Ausfuhrverbote machte sie uns unter Hinweis auf ihre durch das deutsche Austauschsystem entstandene Notlage Mitteilung.

"Die dänische Regierung war so unter dem stetigen Druck der Umstände gezwungen, zuzugeben, daß eine umfassendere Regelung an die Stelle des Clan-Abkommens trat. Die Bildung dieser Überzeugung ging jedoch langsam vonstatten, da die Abkommen mit den großen Schiffahrtsunternehmungen einen primitiven *modus vivendi* darstellten. Erst als diese Abkommen sich als unzureichend erwiesen, wurde die Notwendigkeit ihrer Revision allgemein zugegeben."[131]

Das Wesen dieser Abkommen bestand darin, daß es die Reeder vor Zurückhaltungen, Aus- und Umladungen durch die Verpflichtung sicherte, keine Ladungspartie einem verdächtigen Empfänger auszuhändigen. Diese Abkommen lösten also das Banngutproblem nicht, sondern überwälzten es nur auf die dänische Kaufmannschaft. Das Ergebnis war, daß zwar die Reeder ihre Fahrpläne einhalten konnten, die von ihnen beförderten Einfuhrgüter aber zum Teil in den Lagerhäusern blockiert wurden.

Hierzu trugen die Chikagoer Fleischpacker wesentlich bei: sie hatten sich durch das Kimurteil nicht einschüchtern lassen und waren bereit, der englischen Regierung ihre in Kopenhagen angesammelten Vorräte gegen die in Norddeutschland zu erzielenden Hungersnotpreise zu überlassen. Da diese sich weigerte, auf derartige Bedingungen einzugehen, verfrachteten sie im Laufe des Sommers wieder große Warenmengen auf den Schiffen des Kapitäns Cold. Scharfe Zusammenstöße zwischen diesem und dem Banngutausschuß waren die Folge.

Daß die Fleischpacker weiterhin beträchtliche Mengen über den Normalverbrauch des Landes hinaus einführten, ergab sich aus den Einfuhrstatistiken der Monate Januar-September, die für Speck 12 019, für Margarine 6630, für Fleischwaren 20 539 Tonnen Einfuhr gegenüber einem entsprechenden normalen Monatsdurchschnitt von 1827, 3600 und 3879 Tonnen auswiesen. Andererseits fiel es schwer, den Nachweis der Wiederausfuhr gerade dieser Mengen zu erbringen. Die Waren der Fleischpacker standen alle auf der Ausfuhrverbotsliste und die dänische Regierung, die sehr besorgt für den Lebensmittelbedarf des Landes war, hatte bisher alle Ausfuhrverbote für Lebensmittel genau eingehalten, ohne allerdings dadurch wegen des Loches der Wiederausfuhr nach Schweden jeden Verdacht zerstreuen zu können. Gleichwohl ordnete der Banngutausschuß die Ausladung bzw. Einlagerung großer Warenpartien in Gemäßheit des mit Kapitän Cold geschlossenen Abkommens an. Trotz des Protestes Kapitän Colds, der dem Wesen nach einwandte, er habe niemals daran gedacht, seine Lagerhäuser mit Waren anzufüllen, die auf der Liste der verbotenen Einfuhren stünden, blieb der Banngutausschuß unerbittlich. Große Ladungspartien wurden im Kontrollhafen aus den Schiffen der Reederei ausgeladen und in den Gewahrsam des Prisengerichts gebracht. Nach einer Atempause von wenigen Wochen erlitten also die dänischen Reeder dieselben Verluste, von denen sie sich zu befreien gehofft hatten, denn ihre Dampfer wurden

wieder aus dem Dienst genommen und für lange und ungewisse Zeiträume festgehalten."[132] Es scheint übrigens, daß der Banngutausschuß, obwohl der Fall starke Analogien zum Kimfall aufwies, weniger aus rechtlichen als aus politischen Gründen gehandelt hat, denn er bewies in einem anläßlich der Ausladung der "dänischen Schiffe an das Außenamt gesandten Memorandum überzeugend, daß die Chikagoer Fleischwaren dänische Fleisch- und Molkereierzeugnisse für den Feind freimachten und aus diesem Grunde angehalten werden mußten".[133] Diese Zurückhaltungen erregten in dänischen Handelskreisen naturgemäß starke Enttäuschung, insbesondere, weil es sich um Waren handelte, die auf der Verbotsliste standen.

"Man wird deshalb leicht verstehen, daß der ganze Handelsstand Dänemarks im Laufe des Sommers zunehmend bestrebt war, ein System von Garantien zu ersinnen, das den britischen Regierungsstellen zufriedenstellend erschien. Selbst wenn die Schiffahrtsabkommen reibungslos funktioniert hätten, würde der Wunsch nach einem umfassenderen Abkommen ebenso stark gewesen sein, denn es kann nicht oft genug wiederholt werden, daß die Kaufleute und Händler Nordeuropas nur danach strebten, eine Sicherheit für die sichere und regelmäßige Übergabe ihrer Güter zu erlangen, welche die Schiffahrtsabkommen an sich ihnen niemals gewähren konnten. Außerdem wußten die Kopenhagener Kaufleute sehr wohl, was die Quelle und Ursache dieser Zurückhaltungen, Einlagerungen und Unsicherheiten war, denn sie wußten, daß die britischen Regierungsstellen eine Liste der verdächtigen Firmen aufgestellt hatten und entschlossen waren, auf ihren Verdacht hin zu handeln. Dies war Kapitän Cold und Herrn Andersen wohlbekannt und war dem breiteren Publikum in einem Leitartikel der *Börsen* erklärt worden. Da sie über die Ursache unterrichtet waren, waren die Kaufleute um so besser imstande, ein Heilmittel zu ersinnen.

Es ist schon erklärt worden, daß die dänische Regierung und die dänischen Reeder einen dänischen Überseetrust nach holländischem Vorbild für unzweckmäßig hielten. Es gab jedoch in Dänemark zwei Kammern oder Räte, die, wenn auch von abweichender Verfassung, beide genossenschaftliche Zusammenschlüsse waren, die eine wirkliche Vertretung der Kaufleute und Industriellen des Landes darstellten. Die Kaufmannsgilde oder die *'Grosserer Societat'* war aus einzelnen Händlern zusammengesetzt und vertrat den Kaufmannsstand als ganzen. Sie war eine alte Gesellschaft und hatte insofern rechtssetzende Befugnisse besonderer Art, als die von ihr wegen Bruchs ihrer Anordnungen festgesetzten Bußen und Strafen von den Gerichten aufrechterhalten wurden. Der *Industrieraad* oder der Rat der Industriellen (mit dem das Handelsamt ein Abkommen geschlossen hatte) war eine Körperschaft, die die Hauptindustrien vertrat. Einzelpersonen als solche konnten nicht Mitglieder des *Raad* werden. Obgleich jüngeren Datums wie die *'Grosserer Societat'* hatte der *Raad* ähnliche rechtssetzende Befugnisse."[134]

Im Frühsommer teilte die Gilde dem britischen Handelsattaché Mr. Turner mit, sie würde von nun an "alle von dänischen Kaufleuten fremden Vertretern gegebenen Garantien legalisieren. Hiermit war offenbar gemeint, daß sie von jedem Importeur verlangen werde, eine Erklärung vor ihr abzugeben und sich der Überprüfung derselben durch die Kaufmannsgilde zu unterwerfen. Dies wurde zur Unterstützung der dänischen Behörden getan, aber die Gilde war darauf bedacht, Mr. Turner von dem von ihr unternommenen Schritt zu unterrichten und ihn wissen zu lassen, daß sie die Anwendung ihres Systems auf den ganzen dänischen Überseehandel vorbereitete".[135]

"Das von der Gilde vorgeschlagene System war vollständig von dem System verschieden, das die einzige anderen Handelszwecken dienende Organisation anwandte, von der wir Kenntnis hatten. Der niederländische Trust war ein allgemeiner Adressat und Verteiler mit technischen Unterausschüssen für die Behandlung von Metall-, Gummi-, Textil- und Treibstoffladungen und mit zahlreichen Handelsagenten und Spitzeln. Die dänische Gilde lehnte es von Anbeginn ab, ein allgemeiner Adressat zu sein und gab zu verstehen, daß sie die Rohstoffe, an welchen die Fabrikantenvereinigung interessiert sei, nicht garantieren werde. Das Außenamt nahm die neuen Vorschläge sehr vorsichtig auf. Da ein Kaufmann oder Händler dem endgültigen Verbraucher näher

und deshalb besser zu dessen Überwachung in der Lage ist als ein Fabrikant, erkannten die Beamten der Banngutabteilung an, daß diese Kaufmannsgilde vielleicht ein besserer Garant gegen die Wiederausfuhr sei als der Industrierat. Andererseits war das Nebeneinander zweier Garantiestellen so lästig, daß man hoffte, der *Raad* und die Gilde könnten zu einer Vereinigung veranlaßt werden. Dem Außenamt schien es jedoch zweifelhaft, ob die Garantien dieser Körperschaften, die keinen organisierten Nachrichtendienst hatten, jemals den gleichen Wert wie die Garantien des Überseetrusts haben würden."[136]

Diese Befürchtungen wurden jedoch von dem nach London reisenden Vertreter der Gilde Dr. Federspiel zerstreut, der darauf hinwies, daß die Gilde sich bisher geweigert habe, die neuen für Zwecke des Bannguthandels errichteten Firmen als Mitglied aufzunehmen und daß er deshalb auch die von ihnen abgeschlossenen Geschäfte nicht legalisieren würde. Erregten Geschäfte der Mitglieder Verdacht, so würde eine strenge Untersuchung stattfinden, die gegebenenfalls nicht nur die Bestrafung des Schuldigen, sondern auch dessen Ausschluß aus der Gilde und damit dessen geschäftlichen Ruin zur Folge haben würde.

Auf Grund dieser Erklärungen wurde die Garantie der Gilde als zufriedenstellend angesehen und die Verhandlungen drehten sich nur noch um die Einzelheiten ihrer Anwendung. "Mr. Sargent erklärte von Anfang an, daß der Hauptzweck des Abkommens sei, Garantien gegen die Wiederausfuhr von Gütern nach Deutschland, Schweden und Norwegen zu erlangen und ein allgemeines Rationierungssystem einzuführen:

> Ich machte ihm klar, schrieb er, daß wir uns das Recht vorbehalten müßten, über den normalen Durchschnittsverbrauch liegende Einfuhren Dänemarks (d. h. Gesamteinfuhr weniger Ausfuhren nach Feindländern) zu verhindern, da wir die Anhäufung von Vorräten in Dänemark nicht riskieren könnten.

Dr. Federspiel scheint dem Grundsatz als solchen mit ebenso geringem Zögern wie Herr van Vollenhoven zugestimmt zu haben, denn in den Akten findet sich keine Spur eines Streites darüber... In Wahrheit begrüßten die Kaufleute und Kaufmannsvereinigungen das Rationierungsprinzip als einen Grundsatz, dessen Anwendung das Geschäft regelmäßiger und stetiger machen würde."[137]

Die größten Schwierigkeiten machten die Garantien gegen die Wiederausfuhr nach Schweden und Norwegen, da Kopenhagen ein Verteilungsplatz für den ganzen Norden war. Es wurde deshalb eine Liste über die zu diesem Verteilungshandel gehörigen Güter und über deren normale Mengen aufgestellt. Die Aufstellung verzögerte den Abschluß des endgültigen Abkommens mit dem *Raad* und der Gilde, deren Vereinigung sich als unmöglich erwiesen hatte, wesentlich.

"Durch dieses Anfang November unterzeichnete Instrument versprachen die Gilde und der *Raad*, der britischen Regierung eine Garantie dafür zu geben, daß von ihnen bescheinigte Ladungen in Dänemark verbraucht werden würden. Die Güter, die nach skandinavischen Ländern wieder ausgeführt werden konnten, waren einzeln angegeben (Kakao, Kaffee und Metallplatten waren die wichtigsten Posten). Die Gilde und der *Raad* versprachen jedoch, sich zusätzliche Garantien von jedem schwedischen und norwegischen Adressaten der Güter zu verschaffen, der ganze Handel sollte ferner auf seinen normalen Umfang beschränkt werden. Eine kleine Liste von Artikeln, die nach Deutschland ausgeführt werden konnten, obwohl sie möglicherweise aus britischen Rohstoffen hergestellt waren, war beigefügt. Aber dieser Handel war auf einen vereinbarten Umfang begrenzt. Es handelte sich tatsächlich nur um eine Liste von gemischten Artikeln wie Druckerschwärze, Steingut, Molkereimaschinen usw. Schließlich waren die Güter, die nach Deutschland zur Sicherung eines Güteraustausches ausgeführt werden durften, einzeln aufgezählt. Es war gewissermaßen ein Zugeständnis, daß Tee, der vollständig aus Großbritannien eingeführt wurde, in diese Liste aufgenommen war. Wie schon ausgeführt worden ist, wurde von Anfang an

erklärt, das Abkommen sei ein Instrument zur Einführung eines allgemeinen Rationierungssystems. Es wurde ferner vereinbart, daß die zu rationierenden Artikel und die erlaubten Mengen Gegenstand eines besonderen Abkommens sein sollten. Die dänischen Vertreter willigten auch und offenbar ohne Widerwillen in den Vorschlag ein,[138] daß die Waren, deren Einfuhren uns abnorm hoch erschienen waren, ebenso wie eine ganze Anzahl anderer rationiert werden sollten."[139]

Schon vor Abschluß des allgemeinen Rationierungsabkommens war ein großer Erfolg durch eine Einigung mit dem *Industrieraad* über die monatliche Baumwolleinfuhr nach Dänemark erzielt worden, die auf 625 Tonnen bemessen wurde. Auch hier zeigte sich wieder, wie unzuverlässig der Schluß von einer Erhöhung der Einfuhrziffern auf eine Wiederausfuhr nach dem Feind im Einzelfall sein konnte. Es gelang den Dänen nachzuweisen, daß die Erhöhung der Baumwolleinfuhr auf ungefähr 19 000 Tonnen für die Zeit von Januar bis Juli gegenüber einer Normaleinfuhr von 3700 Tonnen notwendig gewesen war, weil sowohl die Einfuhr von Rohbaumwolle als auch die Einfuhr von Baumwollwaren aus Deutschland fortgefallen war.



G. Die Verhandlungen mit der Schweiz

Wie schon früher ausgeführt, wurden die wichtigsten Ausfuhrgüter der Schweiz, verfeinerte Nahrungsmittel wie kondensierte Milch, Schokolade und Käse, feine Seiden und Baumwollartikel sowie billige Uhren aus Banngut oder mit Hilfe von Banngut hergestellt. Der größte Teil der zur Herstellung aller dieser Güter erforderlichen Kohle stammte aus Deutschland. Die Hauptlieferanten für Seide waren Italien und Frankreich, für Baumwolle England und Deutschland und für Wolle Deutschland und das britische Reich. Die meisten Metalle wurden auf dem deutschen Wiederausfuhrmarkt gekauft.

"Hieraus ergibt sich, daß die Anwendung des in unsere ersten Abkommen mit den Neutralen aufgenommenen Prinzips des derivativen Bannguts auf die Schweiz es notwendig gemacht hätte, entweder alle auf dem deutschen Markt verkauften Nahrungsmittel, Textilien und Uhren zu kaufen und gleichzeitig das Land mit Kohle, Metallen, Wolle, Seide und Baumwolle zu versorgen oder aber das Land als Feind zu behandeln. Da keine dieser Alternativen denkbar war, so mußte man die große Masse der schweizer Ausfuhren außerhalb jedes Abkommens lassen. Es blieben noch die Maschinenindustrie und die chemische Industrie."[140]

Auch diese Industrien wiesen Besonderheiten auf, die eine logische Regelung behinderten. Erstens wurden sie mit deutscher Kohle betrieben. Ein Ersatz durch britische Kohle erwies sich wegen der hohen Kosten und der Schwierigkeiten des Transports seineaufwärts nach Besançon als nicht durchführbar. Der deutschen Regierung blieb dadurch die Möglichkeit, auf Lieferung eines gewissen Anteils der Erzeugung zu bestehen. Zweitens war eine starke Verflechtung mit der fremden, besonders der deutschen und französischen Industrie vorhanden. Die wichtigsten schweizer Unternehmungen hatten zahlreiche Tochterunternehmungen in den benachbarten Industriestaaten, z. B. die Brown Bowery Comp. Ein Vorgehen gegen das Mutterhaus konnte also unerwünschte finanzielle und betriebsmäßige Auswirkungen auf wichtige Firmen in den alliierten Ländern haben. Die meisten der großen schweizer Werke führten ferner Kriegslieferungen für beide Kriegsparteien aus, so daß Maßnahmen gegen die nach Deutschland gehenden Lieferungen gleichzeitig diejenigen nach den Alliierten zum Stillstand gebracht haben würden. Aus der europäischen Verflechtung der schweizer Industrien ergab sich drittens der *"trafic de perfectionnement"*. Dieser beruhte auf einer mit der deutschen Großindustrie vereinbarten Arbeitsteilung, nach der diese die Verarbeitung der von der schweizer Industrie gekauften Rohstoffe zu Halbfabrikaten *(passif de perfectionnement)* übernahm, während umgekehrt die schweizer Industrie für die deutsche Großindustrie die feinere Verarbeitung der ihr von dieser gelieferten

Rohstoffe und Halbfabrikate ausführte *(actif de perfectionnement)*. Die Folge war, daß ein ständiger Strom von Metalladungen nach beiden Richtungen über die schweizer Grenze strömte. "Unsere Regierungsstellen waren sehr an dem passif interessiert, denn die schweizer Industriemagnaten verhehlten niemals, daß von den Alliierten erhaltene Metalladungen nach Deutschland zur Aufarbeitung gesandt werden würden. Die Schweizer behaupteten zwar, daß ihre mit den deutschen Firmen geschlossenen Verträge eine genügende Garantie für die Rücksendung seien. Unsere Behörden, die Kenntnis von der Metallknappheit in Deutschland hatten, befürchteten aber naturgemäß, daß diese Metalle nach dem Überschreiten der Grenze von der deutschen Regierung requiriert werden würden."[141]

Nach Abschluß des Banngutabkommens vom Dezember 1914, in dem die schweizer Regierung die Aufrechterhaltung ihrer Ausfuhrverbote versprochen hatte, waren beide Teile im wesentlichen auf ihrem unvereinbaren Standpunkt stehengeblieben. "Die Schweizer konnten geltend machen und taten es auch, daß das Haager Abkommen neutrale Regierungen nicht zum Verbot der Ausfuhr von Banngut zwänge. Der Bundesrat habe also bereits mehr getan als ihm durch die Pflichten der Regeln des internationalen Brauchs vorgeschrieben sei und könne nach Belieben Ausfuhrerlaubnisse erteilen. Andererseits konnte die britische Regierung geltend machen, sie habe ein anerkanntes Recht, Banngut am Erreichen des Feindes zu verhindern. Durch die Erklärungen der schweizer Regierung wurden tatsächlich alle Banngutladungen mit schweizer Bestimmung verdächtig. Fügten doch die Schweizer ihren Vorbehalten in der Frage der verbotenen Ausfuhren bald die Erklärung hinzu: *La possibilité d'importer des matières premières n'a de valeur pratique pour l'industrie suisse que si elle peut disposer de ses produits.* Zu diesem allgemeinen Verdacht kam der Verdacht gegen zahlreiche Firmen mit deutschen Verbindungen, die wir für verdächtige Adressaten hielten, die die schweizer Regierung aber als nationale Konzerne betrachtete, die zum Empfang von Gütern aus allen Teilen der Welt berechtigt und allein der schweizer Regierung zur Rechenschaft über ihre Transaktionen verpflichtet seien."[142] Die Folgen dieses Gegensatzes waren nachteilig.

"Von Anfang an erkannten die Beamten des Außenamts, wie gefährlich es sein würde, das Recht, Ladungen abzufangen, ohne Lockerung auszuüben, denn da auf den meisten schweizer Ladungen ein Verdacht lastete, so würde wenigen oder gar keinen die Weiterreise gestattet worden sein:

> Die Alternative zu einem Abkommen, schrieb Mr. O'Malley in einem Überblick über die Gesamtlage, besteht in der Aushungerung der Schweiz und der Ruinierung vieler ihrer Industrien... Die Aushungerung der Schweiz ist eine sichtbare und lärmende Ausübung der Seeherrschaft. Nach meiner bescheidenen Meinung wird ein Ergebnis des Krieges ein Aufstand der Landmächte gegen die britische Seeherrschaft sein, der weit entschiedener als alle bisher von uns erlebten sein wird. Aus diesem Grund wird alles, was die Ausübung dieser Herrschaft wenigstens teilweise verhüllt, sehr wünschenswert sein."[143]

Die Verschlechterung der Lage der Industrie und das Anwachsen der Arbeitslosigkeit hatten einen so ungünstigen Einfluß auf die Stimmung der schweizer Bevölkerung, daß es nach Angaben des schweizer Gesandten, M. Carlin, der schweizer Regierung immer schwerer fiel, eine strikte Neutralität zu bewahren. Auf Drängen M. Carlins fand sich deshalb das Außenamt bereit, für den dringendsten Bedarf der schweizer Industrie eine Einfuhrerlaubnis für 1385 Tonnen Kupfer zu bewilligen. Diese Lizenz wurde von der Admiralität jedoch scharf kritisiert, die an Hand von Statistiken behauptete, die Einfuhren der Empfängerfirmen lägen weit über der normalen Menge. Selbst nachdem die Unrichtigkeit dieser Behauptungen nachgewiesen war, stieß die Durchführung der Kupferlieferung auf endlose Schwierigkeiten.

Der Widerstand der Admiralität gegen jedes Zugeständnis an die Schweiz nahm aber noch viel grundsätzlichere Form an. Ihre Handelsabteilung warnte die großen Schiffahrtslinien des Atlantiks

vor der Beförderung von Banngutwaren mit schweizer Bestimmung. Die italienische Linienschiffahrt verweigerte daraufhin die Annahme von schweizer Ladungen. "Während der ersten Monate des Jahres wurden so die schweizer Regierungsstellen mit einer Hemmung der Güterzufuhr bedroht, die einer Blockade geähnelt hätte, wenn sie fortgesetzt worden wäre. Aus einem besonderen Grund erwies sich das für unser Ansehen sehr nachteilig. Die Admiralität hatte das Außenamt von ihrer Warnung an die Schiffahrtslinien nicht benachrichtigt. Als der schweizer Gesandte gegen die allgemeine Verweigerung der Annahme schweizer Ladungen protestierte, antwortete deshalb das Außenamt in gutem Glauben, die britische Regierung habe damit nichts zu tun. Das Außenamt hatte sich so durch eine Erklärung kompromittiert, deren Unwahrheit die schweizer Regierung bald gewahr wurde, denn im Laufe ihrer langen Korrespondenz mit den Schiffahrtsgesellschaften kann ihr der Brief der Admiralität nicht unbekannt geblieben sein. Es ist also nicht überraschend, daß wir die schweizer Regierungsstellen, als wir einige Wochen später die Verhandlungen mit ihnen aufnahmen, verschwiegen, wachsam und sehr besorgt fanden, daß unsere wirklichen und unsere erklärten Absichten ganz verschieden seien."[144]

Der starke britische Druck trieb nach den Berichten des Handelsattachés in Bern, Mr. Shipworth, die schweizer Maschinenindustrie in die Arme des deutschen Wirtschaftssystems.

> "Es würde geradezu ein Verhängnis sein, schrieb Mr. Shipworth, wenn die größten schweizer Maschinenfabriken zum Feinde übergingen. Nichts kann sie daran verhindern, wann sie nicht veranlaßt werden, entweder neutral zu bleiben oder für die Alliierten zu arbeiten... Der Betrieb der oben genannten Werke kann mit den im Lande befindlichen Rohstoffen nicht aufrechterhalten werden... Deutschland ist offenbar in der Lage, zu jedem Preise Stahl in beliebiger Menge zu liefern, was die fast täglich hier ankommenden oder nach Italien weitergehenden Ladungen beweisen. Wenn diese Werke die zur Fortsetzung ihrer normalen Tätigkeit notwendigen Materialien nicht erhalten, so werden sie in ihrem eigenen Interesse genötigt sein, ihre Werke mit anderen Arbeiten zu beschäftigen, die fast mit Sicherheit die Form der Munitionsherstellung für Deutschland mittels der von diesem gelieferten Rohstoffe annehmen werden."[145]

Mr. Shipworth wies dann mit ernsten Worten darauf hin, daß Symptome dieser Tendenz schon sichtbar würden und zahlreiche Firmen sich um deutsche Aufträge bemühten. Unglücklicherweise erzielten diese Berichte zunächst die entgegengesetzte Wirkung, denn die Ausschüsse in Whitehall empfahlen, sobald sie die Namen dieser Firmen erfuhren, alle an sie gerichteten Metalladungen anzuhalten. Nur dadurch, daß die deutschen Regierungsstellen die günstige Gelegenheit verpaßten, aus unseren Fehlern Nutzen zu ziehen, konnte die Lage wiederhergestellt werden.

Die deutschen Regierungsstellen "waren sich ebenso wie wir bewußt, daß die schweizer Industrien eine mehr mitteleuropäische als eine rein schweizer Angelegenheit waren und sie wie wir waren besonders darauf bedacht, daß die von ihnen nicht benötigten Mengen an Metallen, Chemikalien und Farben von Industrien, die ihre Märkte belieferten, verarbeitet würden.

Die deutsche Regierung war deshalb die erste, die von der schweizer Regierung Garantien verlangte. Nach Verhandlungen, über die wir keine Unterlagen besitzen, gelang es den schweizer Regierungsstellen die Deutschen davon abzubringen, die Kohlenzufuhren zum Aushandeln zu verwenden. Wie die Deutschen überredet werden konnten, auf ein so machtvolles Druckmittel zu verzichten, ist rätselhaft. Der Plan, auf den man sich schließlich einigte, war eine Mischung des deutschen Austauschsystems und eines starren unelastischen Systems besonderer Garantien. Die schweizer Regierung errichtete ein *bureau fiduciaire*, das Sachverständige zu jeder Firma sandte, die um Lizenzen zur Einfuhr von Metallen aus Deutschland einkam. Diese Sachverständigen prüften die Bücher der Firma und berichteten über ihre Geschäfte. Außerdem erhielt das *bureau fiduciaire* Garantien und Sicherheiten für die Erfüllung der Bedingungen. Das *bureau* war der

deutschen Lizenzstelle gegenüber dafür verantwortlich, daß die Garantien gegen die Wiederausfuhr eingehalten und die zum Tausch für die Lizenzgewährung geforderten Waren geliefert wurden. Wir wissen wenig über das Funktionieren dieses Systems, aber das Wenige ist bezeichnend genug. Die deutschen Regierungsstellen waren berechtigt, bei jeder Lizenzerteilung zu bestimmen, welche Güter dafür nach Deutschland ausgeführt werden mußten und wie über die aus deutschen Metallen hergestellten Güter verfügt werden dürfte. Die Deutschen scheinen auf sehr drückenden Bedingungen bestanden zu haben, denn eine große und repräsentative Abordnung schweizer Magnaten machte eine besondere Reise nach Berlin, um dort um eine Lockerung des Systems und um größere Berücksichtigung der Bedürfnisse des schweizer Markts zu bitten.[146] Wir haben keine Nachrichten über den dieser Delegation gegebenen Empfang, aber wir können trotzdem mit Sicherheit sagen, daß die Deutschen durch Härte und Unbeugsamkeit eine außerordentliche Gelegenheit verpaßten. Acht ganze Monate hindurch war durch Reibungen und Mißbräuche die wirtschaftliche Verbindung zwischen der Schweiz und den Alliierten so geschwächt worden, daß ein unternehmender und geschickter deutscher Minister sie vollständig hätte zerschneiden und durch ein von ihm selbst geschmiedetes Bindeglied hätte ersetzen können. Statt dessen errichteten die Deutschen ein so willkürliches inquisitorisches und verärgerndes System der Handelskontrolle, daß es alle Handelsbeziehungen zwischen Deutschland und der Schweiz behinderte und zum großen Teil sogar gefährdete.

Um den von beiden Kriegführenden ausgeübten Druck zu mildern, errichteten die Schweizer einen Metalltrust. Obgleich unsere Vertreter sich sehr kritisch über diese Körperschaft in ihrer damaligen Gestalt äußerten, zogen sie doch in Betracht, daß sie ein unvollkommenes, probeweises Muster für einen allgemeinen Empfangstrust sein könnte. Sir Francis Oppenheimer wurde deshalb angewiesen, nach Bern zu gehen und über einen Ausgleich zu verhandeln.

Während der nun folgenden Verhandlungen wurden drei Entwürfe geprüft. Der erste war von Sir Francis Oppenheimer kurz nach seiner Ankunft in Bern hergestellt und wurde von der schweizer Regierung grundsätzlich gebilligt, der zweite enthielt einige von den französischen Regierungsstellen stammenden Zusätze, der dritte ähnelte dem ersten. Das endgültig angenommene System war allen drei Entwürfen gemeinsam. Es wird zweckmäßig sein, es sogleich zu erklären.

Der wichtigste Teil war die Liste derjenigen Gewerbezweige, die als national bezeichnet wurden, denn die Erzeugnisse dieser Industrien wurde ohne Rücksicht auf die Herkunft der Rohstoffe als heimisches Erzeugnis angesehen. In dem endgültigen Entwurf waren diese Gewerbezweige in die folgenden Klassen eingeteilt: Schokolade, kondensierte Milch, Seide roh und halb verarbeitet, Uhren und Taschenuhren, Baumwoll- und Seidenartikel, Bänder, Wollwaren, Frauenkleidung. Ein beträchtlicher Teil des schweizer Handels wurde also nur beiläufig und im Wege der Rückwirkung von dem allgemeinen Abkommen berührt. Es wurde ferner festgesetzt, daß alle von der deutschen Lizenzstelle angeforderten Güter von diesen nationalen Industrien hergestellte Güter oder solche Güter sein müßten, die in der Schweiz aus Stoffen hergestellt würden, die aus dem Lande stammten, dessen Regierung den Austausch verlange. Die Industrien, die unter die Regelung des Plans fielen, sollten ihre Materialien von einem allgemeinen Einfuhrtrust empfangen, der aus dem Ausland alle von den schweizer Industrien benötigten Rohstoffe, Halbfabrikate und Fertigwaren erhielt. Diese Überwachungsgesellschaft sollte die Verpflichtung eingehen, daß alle von ihr empfangenen Rohmaterialien nur gemäß den mit dem Herkunftsland der Materialien vereinbarten Bedingungen ausgeführt oder wiederausgeführt würden. Obgleich die Überwachungsgesellschaft in keiner Weise ein Regierungsorgan war, sollte sie doch in allen Fragen der Ausfuhrverbote als sachverständige Beraterin des Bundesrats angesehen werden. Mehr noch, der Bundesrat sollte der Überwachungsgesellschaft das Recht einräumen, durch Unterbreitung von Anklagematerial vor den schweizer Gerichten Strafverfahren einzuleiten. Syndikate einzelner Industrien sollten mit dem Überwachungstrust zusammenarbeiten und nach Empfang der für sie bestimmten Zufuhren diese unter die einzelnen Firmen verteilen.

Der *trafic de perfectionnement* wurde durch eine Definition der Vervollkommnungsverfahren und durch Zuweisung einer bestimmten Metallmenge für diesen Verkehr geregelt. Gießen, Walzen, Schmieden und Pressen zu Platten waren die erlaubten Verfahren. Die diesem Verkehr zugeteilten Metallmengen betrugen: Kupfer 300, Zink 300, Zinn 100, Blei 100 und Nickel 100 Tonnen im Jahr. Es wurde überdies vereinbart, daß alle Ladungen dieses Verkehrs die Grenze nur bei Waldshut, Bingen und Romannshorn überschreiten und dort kontrolliert werden sollten. Sir Francis Oppenheimer war überzeugt, daß der Verkehr gestattet werden müsse und daß die Gefahr eines Lecks nicht groß sei. Die deutschen Firmen seien so mit Munitionsaufträgen beschäftigt,[147] daß sie immer weniger geneigt sein würden, für die schweizer Industrien zu walzen und zu pressen. Auch seien die schweizer Zollbehörden an diesen Verkehr gewöhnt und würden Mißbräuche sofort melden. Schließlich wurde, was vielleicht am wichtigsten war, die Menge der an die Überwachungsgesellschaft adressierten Rohstoffe und Güter nach den normalerweise in das Land eingeführten Mengen berechnet. Das waren die wesentlichen Punkte des im April dem Bundesrat vorgelegten Plans. Sie wurden mit sehr geringen Änderungen angenommen, so daß es ziemlich überraschend ist, daß die Verhandlungen erst spät im Herbst abgeschlossen wurden."[148]

Diese Verzögerung hatte ihre Ursachen in politischen Widerständen schwerwiegender Art. Der schweizer Generalstab verlangte eine Einbeziehung der schweizer Industrie in das deutsche Wirtschaftssystem, weil die schweizer Armee mit deutschen Waffen ausgerüstet war und er deshalb die Zusammenarbeit der schweizer mit der deutschen Industrie im Interesse der schweizer Rüstung für notwendig hielt. Er fürchtete außerdem, daß Deutschland Gegenmaßnahmen gegen den Abschluß eines Abkommens mit den Alliierten ergreifen und durch ein Kohlenausfuhrverbot die schweizer Industrie zum Erliegen bringen könne. Diese Befürchtungen, die der schweizer Unterhändler Herr Frey, der die alliierten Diplomaten durch sein Zögern und seine Bedenken oft zur Verzweiflung brachte, sowie auch der Außenminister Herr Hoffmann geteilt zu haben scheinen, wurden durch die deutschen Erfolge im Sommer 1915 an der Ostfront und die Mißerfolge der Alliierten an der Westfront bestärkt. "Soweit bekannt ist, ergriff die deutsche Regierung aber niemals Vergeltungsmaßnahmen gegen die Schweiz wegen des Abschlusses eines Abkommens mit den Alliierten. Das beweist an sich jedoch noch nicht, daß die Befürchtungen der Schweizer unvernünftig waren. Es darf daran erinnert werden, daß sogar in den Schreiben, die die deutschen Regierungsstellen untereinander austauschten, hohe und verantwortliche Staatsbeamte behaupteten, unsere Banngutabkommen, ja unser ganzes System seien ein flagranter Bruch des Völkerrechts. Da sie ehrlich davon überzeugt waren, kann man nur annehmen, daß ihre diplomatischen Vertreter angewiesen wurden, hart und unnachgiebig zu sein... Wenn Herr Loudon jedes Wort und jeden Satz daraufhin prüfte, ob sie nicht möglicherweise seine Regierung kompromittieren könnten, wenn Herr Wallenberg zugab, daß seine Schwierigkeiten mit unserer Regierung im Vergleich zu den Schwierigkeiten mit der deutschen nichts bedeuteten, wenn der deutsche Gesandte in Bukarest mit Entschiedenheit protestierte, so ist das nur ein Echo oder eine Wiederholung der Drohungen, die wiederholt an alle neutralen Kanzleien gerichtet wurden."[149]

Da das endgültige Abkommen zwischen der englischen und französischen Regierung einerseits und der Überwachungsgesellschaft andererseits geschlossen werden sollte, fuhr Sir Francis Oppenheimer, nachdem die schweizer Regierung dem ersten Entwurf grundsätzlich zugestimmt hatte, nach Paris. Die französischen Regierungsstellen änderten den Entwurf zwar nur durch wenige Sätze. Diese waren jedoch sehr bedeutsam, weil sie dem Bundesrat zusätzliche Verantwortlichkeiten auferlegten.

"Erstens wurde festgestellt, daß die alliierten Regierungen selbst bestimmen sollten, welche Artikel an die Überwachungsgesellschaft adressiert werden müßten, zweitens wurden die Klauseln, die festsetzten, daß die bewilligten Zufuhren nicht die normalen Einfuhrmengen übersteigen dürften, neu und genauer gefaßt. Drittens verlangten die Alliierten, daß sie vor der Ernennung des Präsidenten und Generalsekretärs befragt werden sollten. Wichtiger waren jedoch zwei Klauseln der

Mantelnoten, die zwischen den alliierten Vertretern und dem Bundesrat ausgetauscht werden sollten. Durch die erste garantierte der Bundesrat, daß alle in den beigefügten Urkunden eingegangenen Verpflichtungen genauestens erfüllt werden würden. In der zweiten versprachen die schweizer Regierungsstellen, daß sie nach Deutschland adressiertes Aluminium beschlagnahmen würden, wenn deutsche Behörden Metalle des *trafic de perfectionnement* requirierten.

Die Bundesbehörden teilten uns mit, daß diese Änderungen *un changement radical de tout le système* bedeuteten und erklärten emphatisch, sie könnten nur für die Errichtung des Überwachungsorgans verantwortlich sein, würden aber niemals für dessen Handlungen Garantie leisten.

> Während der Trust bisher als ein Privatverein errichtet werden sollte und so die Bundesregierung neutral und unabhängig ließ, wird durch das Verlangen, sie solle die von dem Trust übernommenen Verpflichtungen garantieren, nun die Regierung hineingezogen.[150]

Die schweizer Regierung fuhr fort, daß die öffentliche Meinung des Landes kein Abkommen dulden werde, das als ein Anschlag auf die Unabhängigkeit des Landes angesehen würde:

> Wenn der Bundesrat die Errichtung einer Gesellschaft mit so ausgedehnten Befugnissen, wie sie auf die S.S.E. übertragen sind, unterstützt, so kann er nicht zustimmen, daß von den Vertretern fremder Mächte eine zusätzliche Kontrolle ausgeübt wird."[151]

Zu gleicher Zeit wurde eine neue Forderung von den schweizer Regierungsstellen vorgebracht, der wir unmöglich zustimmen konnten, nämlich das Verlangen, eine große Menge von überseeischem Mais und Reis als Austauschgut zur Ausfuhr nach Deutschland freizugeben. Dieses wurde damit begründet, daß es der Schweiz schwer falle, für die Einfuhr von Metallen, Farben und Zucker aus Deutschland und Österreich diesen Ländern genehme Austauschgüter zu finden. Schließlich ließen die Schweizer ihre neue Forderung fallen, während wir alle von ihnen beanstandeten Sätze aus dem Abkommen entfernten. Außerdem setzten wir einen zusätzlichen Banngutartikel auf die Liste der Austauschgüter und stimmten zu, daß etwa viertausend Waggonladungen gemischter Güter, die von den Regierungen der Zentralmächte gekauft waren, in den Austauschverkehr einbezogen wurden.



H. Die Erklärung der Baumwolle zum Banngut

Die Einbeziehung des Baumwollhandels zwischen Amerika und Nordeuropa in das Rationierungssystem war eine selbständige Kriegsmaßnahme. Aus den verschiedensten Gründen war es nicht möglich, einen Hauptausfuhrartikel des größten Ausfuhrlandes der Welt ebenso zu behandeln wie die Stoffe, die in den Abkommen mit den nördlichen Neutralen geregelt worden waren.

"Als die Frage zuerst dringend wurde, waren die Beamten der Banngutabteilung nicht alle darüber einig, ob man das Banngutrecht als ein nützliches Hilfsmittel des Rationierungssystems ansehen solle. Die Frage stand so: insofern die März-Order eine Order zur Anhaltung des gesamten Feindhandels war und insofern ein Rationierungssystem als zweckmäßigste Methode zur Durchführung der Order angesehen wurde, bestanden gute Gründe dafür, Artikel des allgemeinen Handelsverkehrs ohne Rücksicht darauf, ob sie Banngut waren oder nicht, in den Bereich des Systems einzubeziehen. Dagegen wurde allerdings geltend gemacht: was für Abkommen auch immer mit den Neutralen geschlossen würden und wieviel Artikel man auch immer auf die Rationierungslisten setzen werde, die Anhaltung von Schiffen und Ladungen auf bloßen Verdacht hin und *in terrorem* werde immer ein Teil des Systems sein und könne glaubwürdiger entschuldigt

werden, wenn die zurückgehaltenen Ladungen Banngut seien. Diese beiden Systeme wurden die Blockade- und die Banngutpolitik genannt. Aber wenn auch die Meinungen über beide sehr geteilt waren, so waren sich doch alle verantwortlichen Beamten darüber im klaren, daß Baumwolle zum Banngut erklärt werden müsse, bevor der Handel damit reguliert werden könne. Diese Erklärung konnte jedoch nur nach sorgfältiger diplomatischer Vorbereitung erlassen werden, denn in den ersten Kriegsmonaten, als der Wirtschaftsfeldzug kaum begonnen hatte, hatte die britische Regierung Versprechungen gegeben, die schwer umzustoßen waren. Die Gründe für die Abgabe dieses Versprechens waren folgende:

Als die ersten Presseangriffe auf die Regierung erfolgten, weil sie Baumwolle nicht zum Banngut erklärte, hatte, wie bereits erwähnt, Sir Edward Grey einen Ausschuß technischer Sachverständiger aus der Admiralität und dem Kriegsamt einberufen. Diese hatten berichtet, daß keine vernünftigen sachlichen Gründe dafür bestünden, Baumwolle zum Banngut zu erklären. Sie fügten eine Anzahl dagegen sprechender politischer Gründe hinzu, z. B. daß die Vereinigten Staaten dadurch verärgert, die Lancashirespinner dadurch beunruhigt würden usw. Diese Sachverständigen dachten wahrscheinlich mehr an Politik als an militärische Operationen, als sie ihren Rat gaben, der vielleicht der seltsamste war, den jemals berufliche Sachkenner über einen ihnen beruflich vertrauten Gegenstand abgaben. Losgelöst von technischen Einzelheiten kann die Verbindung zwischen Baumwolle und Sprengstoffen so geschildert werden: Ein Stoff, den die Chemiker Zellulose nennen, ist das Grundgewebe aller pflanzlichen Gewächse,[152] die in Textilien, Textilersatz, Textilpulpe und Zelluloidfilme umgewandelt werden können. Vor allen diesen Gewächsen enthält Baumwolle die meiste Zellulose (90%). Zellulose an sich ist nur brennbar, wird aber bei Nitrierung, d. h. bei Behandlung mit starker Salpeter- oder Schwefelsäure, der Grundstoff für eine große Zahl von Spreng- und Treibstoffen. Ungefähr vier Zehntel Pfund Baumwolle werden zur Herstellung von einem Pfund Cordite und ungefähr ein Viertelpfund Baumwolle zur Herstellung von einem Pfund Ballistite gebraucht. Baumwollabfall ist gewiß die in den Munitionsfabriken am leichtesten zu verwendende Form von Baumwolle, aber bei zusätzlichen Betriebsanlagen ist Baumwolle in jeder Form verwendbar. Die von den Munitionsfabriken einer kriegführenden Nation verbrauchten Mengen können aus folgenden Tatsachen entnommen werden: Im Frühsommer 1915 eröffnete das Munitionsministerium Verhandlungen mit einem als Britische und ausländische Versorgungsgesellschaft bekannten Baumwollkonzern. Als Ergebnis der Verhandlungen wurden alle Spinnereien des Konzerns der Regierung zur Verfügung gestellt. Nach dem Programm des Ministeriums sollten die Spinnereien den Fabriken jährlich 15 000 Tonnen Abfälle liefern und nach Einrichtung zusätzlicher Anlagen diese Mengen auf 40 000 Tonnen jährlich erhöhen.

Als die Regierung im Oktober 1914 entschied, daß Baumwolle nicht zum Banngut erklärt werden sollte, wurde Sir Cecil Spring-Rice angewiesen, dem amerikanischen Staatssekretär in dieser Frage Zusicherungen abzugeben. Er führte diese Weisung durch ein an Mr. Bryan gerichtetes Schreiben aus, das eine im Namen Sir Edward Greys selbst gegebene Zusicherung enthielt:

> Baumwolle ist nicht auf irgendeine von unseren Banngutlisten gesetzt worden. Wie Ihr Ministerium aus dem in Ihrem Besitz befindlichen Proklamationsentwurf wissen muß, wird nicht beabsichtigt, sie in unsere neue Banngutliste aufzunehmen. Sie steht, soweit es Deutschland betrifft, auf der Freiliste und wird dort bleiben."

Hierdurch gegen jedes Risiko gesichert, verschifften die amerikanischen Baumwollmakler in den ersten fünf Monaten des Jahres 1915 3 353 638 Zentner Baumwolle nach Skandinavien und Holland, während ihre Normaleinfuhren in diese Länder nur rund 200 000 betrugen. Auch die City beteiligte sich lebhaft an diesem gewinnbringenden Geschäft, ohne daß die Presse, die einen heftigen Kampf gegen die Haltung der Regierung führte und täglich nachwies, daß Baumwolle für den Munitionsfabrikanten dasselbe bedeute wie Ziegel für den Bauhandwerker, den geringsten Anstoß daran nahm. Zwischen Januar und Mai 1915 führten wir 504 000 Zentner Baumwolle nach

den Randneutralen aus, ungefähr das Fünfzehnfache der normalen Ausfuhr für fünf Monate. Ein großer Teil unserer Lieferungen erfolgte sogar nach dem Erlaß der März-Order, also nach der Erklärung des unbeschränkten Wirtschaftskriegs.

Die Zahlen für April und Mai sind folgende:

Norwegen:	Gesamteinfuhr an Baumwolle	2 237 Tonnen,
	Britische Einfuhr	1 183 Tonnen,
	Normaleinfuhr	650 Tonnen.
Schweden:	Gesamteinfuhr an Baumwolle	17 331 Tonnen,
	Britische Einfuhr	1 500 Tonnen,
	Normaleinfuhr	3 900 Tonnen.
Holland:	Gesamteinfuhr an Baumwolle	16 217 Tonnen,
	Britische Einfuhr	5 352 Tonnen,
	Normaleinfuhr	9 000 Tonnen.

Nach dem Erlaß der März-Order unterlagen Baumwolladungen derselben Behandlung wie jede andere Ladung, d. h. sie konnten beschlagnahmt werden, wenn der Empfänger keine Garantie gegen die Wiederausfuhr gab. Die Regierung erklärte sich jedoch bereit, die vor dem 31. März verschiffte Baumwolle aufzukaufen, falls die Kauf- und Frachtverträge vor dem 2. März abgeschlossen worden waren, und gab in den nächsten Monaten einige zwei Millionen Pfund Sterling für den Ankauf von Baumwolle aus. Die Aufkäufe trugen dazu bei, daß die amerikanische Regierung keine Schritte in dieser Frage unternahm.

Als sich die neue Baumwollernte näherte, reichten Übergangsmaßnahmen nicht aus. Eine Generalbereinigung war unerläßlich. Das Kabinett ernannte deshalb einen interministeriellen Ausschuß, um die Entscheidung herbeizuführen. Dem Ausschuß war die Auffassung Sir Eyre Crowes und der Beamten der Banngutabteilung bekannt, welche überzeugt waren, daß der ihrer Auffassung nach unvermeidliche Streit mit Amerika über die Handelssperre durch unsere Erklärung der Baumwolle zum Banngut eher gemildert als verschärft werden würde. "Was für Proteste die amerikanische Regierung in der Folgezeit auch immer erheben würde, so konnte doch wenigstens angenommen werden, daß sie geneigter war, in die Beschlagnahme und Zurückhaltung einer Ladung einzuwilligen, weil sie Banngut war, als deswegen, weil sie auf Grund einer *Order in Council*, deren Rechtmäßigkeit sie nicht anerkannt hatte, der Beschlagnahme unterlag. Niemand weder in Amerika noch in Europa konnte noch darüber im Zweifel sein, daß Baumwolle nach dem strengen Völkerrecht absolutes Banngut war."[153] In den Kreisen des Kabinetts machten sich jedoch auch starke Einflüsse gegen die Erklärung von Baumwolle zum Banngut geltend.

Lord Grey hat in seinen Erinnerungen dargelegt, wie sehr er fürchtete, daß unsere Handelsbeschränkungen allmählich einen aktiven Widerstand der Vereinigten Staaten hervorrufen könnten, und hatte deshalb die Frage der Baumwolle sich und dem Kabinett vorbehalten.

Offenbar in der Absicht, sich die amerikanische Regierung zu verpflichten, bot er in seinen Unterredungen mit Oberst House diesem zweimal eine Lockerung der britischen Blockade an, zunächst bei der Erklärung des deutschen U-Bootkrieges und später während des Streits zwischen der Union und Deutschland über die Versenkung der *Lusitania*. Am 14. Juni, dem Tage der Rückkehr des Obersten House nach Amerika, sandte er aus dem Urlaub einen Brief an seinen Stellvertreter, Lord Crewe, in dem er eine allgemeine Lockerung verlangte. In ihm heißt es:

> "...ich glaube, die Regierung sollte darüber einen Entschluß fassen, ob es nicht in Zukunft zu unserem Vorteil sein wird, dem, was man Freiheit der Meere nennt, zuzustimmen. Wir sind mehr davon abhängig, als jemals ein anderes Land gewesen ist, daß

das Meer für unseren Handel frei bleibt. Es ist wahrscheinlich, daß die Entwicklung der U-Bootwaffe es uns in wenigen Jahren unmöglich machen wird, jemals wieder die See für einen Feind zu schließen und für uns offen zu halten. Wenn dem so ist, so sollten wir uns entschließen, in den endgültigen Friedensbedingungen am Ende dieses Krieges der Unverletzlichkeit des Seehandels für die Zukunft zuzustimmen. Wenn diese Voraussetzung und Schlußfolgerung richtig sind, dann steht die praktische Frage zur Entscheidung, welche Konzessionen, Bedingungen und Garantien wir als Gegenleistung für unsere Zustimmung zu der künftigen Freiheit der Meere fordern sollen, wenn diese uns entweder durch oder seitens der Vereinigten Staaten vorgeschlagen wird.

Eine andere praktische Frage ist, ob wir irgend etwas Wesentliches verlieren würden, wenn wir aufhörten, die Einfuhr aller Nahrungsmittel nach Deutschland über neutrale Häfen zu verbieten und, soweit Nahrungsmittel in Frage stehen, zu den gewöhnlichen Regeln über bedingtes Banngut zurückkehrten.

Wenn wir uns dafür entscheiden, daß eine Änderung unserer Politik und Haltung in diesen beiden Fragen wünschenswert ist, können wir m. E. leicht erreichen, daß die Friktion zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten nicht auf uns überwälzt wird. Wir würden dann unsere jetzige vorteilhafte Stellung in den Vereinigten Staaten aufrechterhalten und wahrscheinlich verbessern. Wenn wir uns andererseits dafür entscheiden, eine starre und unbeugsame Haltung in diesen beiden Fragen von überragender Bedeutung zu bewahren, müssen wir als Folge der Möglichkeit von Unannehmlichkeiten mit den Vereinigten Staaten entgegensehen.

Es ist wichtig, ohne Aufschub zu entscheiden, welche von diesen beiden politischen Möglichkeiten den Interessen des Landes entspricht. Wir müssen es vermeiden, in eine Lage hineinzutreiben, in der wir die Nachteile der letzteren Möglichkeit spüren und dann später entdecken, daß die erstere Möglichkeit die bessere Politik gewesen wäre. Und wenn die erstere Möglichkeit, wie ich glaube, die bessere Politik ist, so sollte die Entscheidung dafür so bald wie möglich getroffen werden, denn wir können sie dann in unseren Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten zu großen diplomatischen Vorteilen ausmünzen. Ich würde es begrüßen, wenn der Brief Asquith vorgelegt würde."[154]

Der Eindruck, den dieser Brief auf Herrn Asquith und das Kabinett machte, ist aus den Akten nicht ersichtlich. Jedenfalls wurde keinerlei Anordnung über eine Auflockerung der Blockade und eine Einstellung der Banngutverhandlungen erlassen. Sir Edward Grey kam kurz darauf, als die Vereinigten Staaten gegen die Zurückhaltung der *Neches* protestierten, die Anilinfarben deutschen Ursprungs von Holland nach Amerika beförderte, auf seine Bedenken gegen unsere Blockadepolitik zurück. "In seiner üblichen Weise stützte das Staatsdepartement seine Behauptung, daß die *Neches* nicht habe aufgebracht werden dürfen, auf eine in scharfer, herausfordernder Weise geltend gemachte, abstrakte Rechtsregel:

Das Departement wünscht, daß Sie dem Außenamt höflich aber nachdrücklich davon Kenntnis geben, daß die Rechtmäßigkeit der Beschlagnahme nicht anerkannt werden kann und daß sie nach Meinung dieser Regierung das Recht der Bürger einer Regierung, mit denen einer anderen Handel zu treiben, und zwar auch mit denen der Kriegführenden, abgesehen vom Bannguthandel und dem Bruch der rechtmäßigen Blockade eines Feindhafens verletzt. Das Departement muß auf dem Recht amerikanischer Eigentümer bestehen, ihre Waren zu gegebener Zeit auf neutralen Schiffen aus Holland zu versenden, selbst wenn solche Güter aus dem Gebiet der Feinde Großbritanniens stammen sollten.

Wenn die buchstäbliche Bedeutung dieser Worte dem inneren Sinn der Note entsprochen hätte, so

hätte das Staatsdepartement sicherlich damit der März-Order offenen Kampf angesagt. Aber Sir Cecil Spring-Rice überzeugte sich durch Sondierungen davon, daß das nicht vom Staatsdepartement beabsichtigt war. Das Telegramm nach London war ihm zwar zur Kenntnis gegeben worden, stammte aber von einem untergeordneten Ministerium, das sich im allgemeinen nicht mit diesen Dingen befaßte. Sir Cecil Spring-Rice teilte dem Rechtsberater des Staatsdepartements, der ihm das Telegramm zeigte, mit, daß Entscheidungen des obersten Bundesgerichts zur Widerlegung der in der Note vertretenen Doktrin angeführt werden könnten, und das Staatsdepartement verfolgte die Sache nicht weiter."[155]

Obgleich durch die Versicherungen der amerikanischen Regierungsstellen die Harmlosigkeit des Protestes klargestellt war, verfaßte Sir Edward Grey einen besonderen Bericht an das Kabinett über diesen Zwischenfall, in dem er warnend auf die drohenden Schwierigkeiten mit den Vereinigten Staaten im Falle der starren Aufrechterhaltung unserer bisherigen Politik hinwies. Das Schreiben bezog sich zwar nicht auf Baumwolle, war aber dazu angetan, die Bedenken gegen eine Erweiterung der Banngutliste auf Baumwolle innerhalb des Kabinetts zu stärken.

Die entgegengesetzte Auffassung fand einen starken Rückhalt an der französischen Regierung, die sich gegen jede Lockerung der Blockade aussprach und darauf hinwies, daß sie in der Welt den Eindruck einer allgemeinen alliierten Niederlage hervorrufen würde. Man würde sicherlich überall erklären, nach der Niederlage der Russen sei nun auch die Seefront unter dem Druck des deutschen U-Bootkrieges und der Neutralen ins Wanken geraten.

Unter dem Drängen der Befürworter der Maßnahme, zu denen außer Sir Eyre Crowe - der in einem Memorandum darauf hinwies, daß inzwischen die Baumwollindustrie in Deutschland unter Regierungskontrolle gestellt worden sei - noch Lord Crewe und Lord Robert Cecil gehörten, wäre die Entscheidung wahrscheinlich schon im Juli zugunsten einer Erklärung der Baumwolle zum Banngut gefallen, wenn nicht plötzlich Sir Cecil Spring-Rice alarmierende Berichte aus Washington gesandt hätte.

Dieser hatte sich in seinen ersten Berichten ziemlich optimistisch geäußert (6. und 7. Juli). Die Erklärung würde zwar die Erregung im Süden sehr verstärken und die meisten südlichen Kongreßmitglieder veranlassen, sich gegen die Waffenausfuhr nach den Alliierten auszusprechen. Wenn jedoch der Baumwollpreis durch eine Auffanggesellschaft gehalten und eine bestimmte Ausfuhrmenge nach den neutralen Staaten garantiert werden könne, so sei die Erklärung durchführbar.

In einem späteren Bericht warnte er jedoch dringend vor übereilten Maßnahmen (14. Juli).

> "Lage wird hier sehr ernst. Wir sind wenigstens noch anderthalb Jahre lang von den Kriegslieferungen dieses Landes abhängig. Ein von verschiedenen Organisationen unterstützter Feldzug, von denen einige nicht mit Deutschland sympathisieren, aber auf paralleler Linie handeln, wird gegen die Munitionsausfuhr geführt und die Bewegung ist im Wachsen. Unter diesen Umständen ist es notwendig, daß wir die öffentliche Meinung durch jede erdenkliche Maßnahme beschwichtigen, wo das möglich ist, durch materielle Interessen. Baumwollinteressen, welche den Süden und die Verwaltung beherrschen. Fleischinteressen, die die mittleren Staaten beherrschen. Standard Oil-Konzern, der große Macht in New York besitzt, sympathisiert eben so wie eine angesehene Persönlichkeit mit uns. Aber sie nehmen zu Recht oder Unrecht an, daß ihre Interessen nicht geachtet werden. Ich erlaube mir, Sie daran zu erinnern, daß der mir als Berater in diesen Fragen zugeteilte Crawford, dessen Eifer und großes Können außer Frage steht, vollkommen meine und aller mit uns Sympathisierenden Meinung teilt,[156] daß etwas geschehen und zwar bald geschehen muß, um die mächtigen Interessen, die sich verletzt fühlen, zu beschwichtigen... Mit

größtem Nachdruck bitte ich Sie, die Angelegenheit in ernsteste Erwägung zu ziehen und dem Kabinett vorzulegen. (15. Juli.)"[157]

Zu gleicher Zeit brachten auch die bei dem Staatssekretär vorgenommenen Sondierungen unbefriedigende Ergebnisse. Lansing erklärte, die Angelegenheit mache ihm Sorgen und wies Page an, Sir Edward Grey an sein im Oktober gegebenes Versprechen zu erinnern. Hierdurch sah sich Grey, der sich inzwischen grundsätzlich für die Erklärung der Baumwolle zum Banngut ausgesprochen hatte, zu der Antwort gezwungen, daß zunächst keine Entscheidung getroffen werden solle.

"Die Absendung der ersten Weisungen für Mr. Page war jedoch nur ein Manöver des Staatssekretärs, um Zeit zu gewinnen, gewesen, denn zwei Tage später empfing er unseren Gesandten und sagte ihm im Beisein Mr. Chandler Andersons, die Erklärung der Baumwolle zum Banngut sei vermutlich der beste Weg. Dies kann als die entscheidende Anregung angesehen werden, denn nach Empfang dieser Zusicherung hatten unsere Regierungsstellen freie Hand, um die Erklärung zu erlassen, sobald sie ihre Pläne zur Aufrechterhaltung des Preises vollendet hatten.

Seit den ersten Empfehlungen Sir Cecil Spring-Rices in dieser Frage war die Aufrechterhaltung des Preises vom Handelsamt geprüft worden, das auf den Rat seines Sachverständigen Rose dem Plan zuneigte, erheblich mehr als die von dem Botschafter empfohlenen zwei Millionen Ballen aufzukaufen. Sir Richard Crawfords Ermittlungen überzeugten ihn jedoch, daß das nicht nötig sei, denn dieser war kurz vorher mit[158] dem Leiter des Baumwollausschusses des Federal Reserve Board, Mr. Harding, in Verbindung getreten, der überzeugt war, daß keine Gefahr eines Preissturzes bestehe und daß die britische Regierung beim Fallen der Notierungen durch gelegentliche Käufe zu 8 Cents pro Pfund den Preis stetig erhalten könnte. Das wurde tatsächlich von Mr. Rose getan, der im Herbst nach Amerika reiste. Nach diesen Unterredungen konnte Sir Cecil Spring-Rice berichten, daß Präsident Wilson sich ganz befriedigt über unsere Vorkehrungen ausgesprochen habe. Rohbaumwolle, Baumwollabfall und Baumwollgarn wurden daraufhin am 20. August zum Banngut erklärt und die Erklärung wurde in ganz Amerika mit Ruhe aufgenommen."[159]

Die Erklärung für die Schwierigkeiten in Amerika war eine künstlich erzeugte Erregung in der amerikanischen Hauptstadt. "Die Sperre der deutschen Ausfuhren hatte unerwartet den Streit angefacht, weil er eine große Anzahl von Personen verärgerte. Deutsche Spielzeugwaren werden z. B. zu Weihnachten an Millionen von Amerikanern verteilt und die Ladeninhaber des ganzen Landes verkündeten, daß es in diesem Jahre keine geben würde. Dieser ziemlich unbedeutende Umstand spornte die Färbereien, die dringend Anilinfarben benötigten, zu Klagen an und gab Senator Hoke Smith, der sich inzwischen zum Führer der mit unserer Politik Unzufriedenen aufgeschwungen hatte, eine außergewöhnliche Gelegenheit, mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln die Südstaaten aufzustacheln. Im Juni hielt er eine große Versammlung im Hotel Biltmore ab und erreichte die Annahme einer aufhetzenden Entschließung, die dem Staatsdepartement übermittelt wurde. Durch Verstärkung seiner Agitation in den Südstaaten erreichte er sodann, daß beide Häuser der gesetzgebenden Versammlung in Georgia Entschließungen annahmen: den Präsidenten aufzufordern, die Aufhebung der englischen Blockade durch diplomatischen Protest und notfalls durch Vergeltung und Repressalien zu erzwingen."[160] Seine Agitation fand jedoch in der Baumwollfachpresse selbst Widerspruch, die nachwies, daß Deutschland und Österreich im Jahre 1914 mehr Baumwolle als vorher in den Vereinigten Staaten gekauft hätten und demnach also die britische Blockade für den Rückgang des Baumwollpreises nicht verantwortlich sein könne. Diese Argumente, die von den Washingtoner Zeitungen aufgegriffen wurden, waren an sich jedoch nicht zur Beruhigung der Pflanzer geeignet, sondern im Gegenteil dazu angetan, sie weiter zu alarmieren, weil sie bei Schließung der deutschen und österreichischen Märkte ein weiteres Sinken des Preises erwarten ließen. Doch hier griff wiederum die Fachpresse mit entscheidender Wirkung ein, denn sie wies nach, daß die Amerika erteilten Munitionsaufträge den heimischen Verbrauch an Baumwolle

so gesteigert hätten, daß sich der Verlust des deutschen und österreichischen Marktes nicht fühlbar machen werde. Das war in der Tat der Fall, denn im Oktober lag der Durchschnittspreis für Baumwolle über der 8-Cent-Grenze, auf der wir ihn zu halten versprochen hatten.



J. Der Ausbau des Rationierungssystems

a) Überblick über die abgeschlossenen Abkommen

Die ersten schon beschriebenen Abkommen wurden durch eine Anzahl anderer ergänzt, und zwar **1.** Abkommen mit dem Niederländischen Überseetrust und der dänischen Fabrikantengilde, **2.** mit Verbänden von Unternehmungen, wie den norwegischen und schwedischen Baumwollspinnern, **3.** mit einzelnen rein privaten Unternehmungen, wie dem Arendal Smelteverk oder Mustad & Sohn, der größten Ölfabrik und Raffinerie in Norwegen, **4.** durch eine Anzahl von Vereinbarungen mit amerikanischen Gesellschaften, welche die skandinavische Zufuhr einzelner Banngutstoffe kontrollierten. Typisch für letztere war die Vacuum Oil-Gesellschaft von New York. Es würde fruchtlos sein, diese Abkommen einzeln aufzuzählen. Wenn sie jedoch in Tabellenform mit Angabe des ungefähren Inhalts jedes einzelnen Abkommens zusammengestellt werden, so kann eine solche Tabelle einen allerdings nur vagen Begriff des Systems als Ganzen vermitteln. Sie zeigt in erster Linie, daß, obwohl die Masse der Abkommen eine Schranke für den Überseehandel Deutschlands bildete, diese Schranke doch niemals vollständig oder gleichmäßig war. "Dänemark und Holland konnten in bezug auf Banngut als rationiert angesehen werden, denn die Rationierungsabkommen mit dem Niederländischen Trust, der Gilde und dem *Raad* setzten die ganzen Länder auf Ration. Ein Blick auf die Tabelle zeigt überdies, daß das norwegische System sich von allen anderen unterschied. Hierüber ist ein Wort der Erklärung notwendig. Warum es nicht möglich war, in Norwegen einen einzigen Einfuhrtrust oder eine einzige garantierende Gesellschaft zu errichten, ist schon gezeigt worden. Es würde sicherlich möglich gewesen sein, mit der norwegischen Regierung ein Rationierungsabkommen zu schließen, aber das wurde von Mr. Findlay und seinem Stab nicht für ratsam gehalten, die überzeugt waren, ein so geschlossenes Rationierungsabkommen würde von den norwegischen Regierungsstellen unterschiedlich angewendet werden, wenn die Politik ein Entgegenkommen gegenüber den Deutschen erfordere. Deshalb schloß Mr. Findlay eine große Anzahl von Einzelabkommen mit den Firmen und Gesellschaften, die die Stoffe verteilten, deren Rationierung wir am dringendsten wünschten. Wenn man allein die Tabelle der norwegischen Abkommen zu Rate zieht, könnte man vielleicht daran zweifeln, ob Norwegen jemals so in das Rationierungssystem eingespannt war wie Dänemark und Holland. Tatsächlich war das Land ebenso wirksam auf eine nationale Ration gesetzt wie irgendein anderes."[161]

Tabelle des Rationierungssystems

I. Das niederländische Rationierungssystem

Nr.	*Datum des Abkommens*	*Name des Vertragsgegners*	*Rationierte Waren*
1	1. IX. 15	Netherlands Overseas Trust	Cotton
2	23. IX. 15	Ditto	Maize and rye, linseed, oil cake and meal, animal and vegetable oils and fats, oleaginous nuts and seeds, lard, mineral oils, petroleum and its products, gas and fuel oil, raw wool
3	28. VI. 16	Ditto	Supplementary to No. 2, commodities added: cocoa beans, tin, hides and leather, tanning materials, asbestos, paraffin wax
4	2. IX. 16	Ditto	Rice

II. Das dänische Rationierungssystem

Nr.	*Datum des Abkommens*	*Name des Vertragsgegners*	*Rationierte Waren*
1	23. VIII. 15	Industrieraad	Cotton
2	24. IX. 15	Industrieraad & Merchants Guild	Cotton
		Danske, Petroleums Aktieselskab and its affiliated companies in Norway and Sweden	Petroleum and petroleum products, benzine, naphta, etc.
3	29. II. 16	Industrieraad & Merchants Guild	Animal and vegetable oils and fats, oleaginous seeds, cocoa, corkwood, graphite, hemp, jute, nitrate of soda, rubber, hides, leather tanning materials, tin, nickel, antimony, copper, ferro alloys, malt, coffee, fresh and dried fruits
4	8. VI. 16	Danish Trade Associations	Phosphates and superphosphates
5	28. IV. 16	International Harvester Corporation, Chicago	Agricultural machinery and binder twine
6	19. V. 16	Danish Trade Association	Turpentine
7	19. VII. 16	Industrieraad	Cotton (supplementary to No. 2)

III. Das norwegische Rationierungssystem

Nr.	*Datum des Abkommens*	*Name des Vertragsgegners*	*Rationierte Waren*
1	31. VIII. 15	Norwegian Cotton Mills Association	Cotton
2	29. IV. 16	Ditto	Supplementary to No. 1
3		Mustad & Son, also with their establishment in Sweden	Copra and oil-producing substances for margarine factories
4	26. VII. 16	Ditto	Supplementary to No. 3
5	24. IX. 16	Aktieselskabet Lilleborg Fabriker and Aktieselskabet Damp Olie Mölle	Copra, linseed, rapeseed and oils produced therefrom, glycerine
6	5. X. 16	Ditto	Supplementary to No. 5
7	17. XII. 15	Norwegian Automobile Club	Rubber tyres
8	2. X. 16	Ditto	Supplementary to No. 7
9	29. XII. 15	Aktieselskab Valloe, Oljerfinerie	Petroleum and products
10	11. III. 16	Bergen, Kristiansund and Aalesund Margarine Manufacturers	Oils, fats and seeds used in margarine manufacture
11	11. III. 16	Stavanger, Kristiansund and Haugesund Margarine Manufacturers	Ditto
12	11. III. 16	Trondjhem, Melbo and Tronsö Margarine Manufacturers	Ditto
13	12. XI. 15	Norwegian Tanners Association	Hides and tanning materials
14	28. III. 16	Christiania, Drammen Tronsberg Fredrikshald Margarine Manufacturers	Oil, fats and seeds used in margarine production
15	18. III. 16	Oljegrappen av Maskingrossisternes forening	Lubricating oils
16	28. IV. 16	International Harverster Corporation of Chicago	Agricultural machinery and binder twine
17	18. IX. 16	Norwegian Pulp Makers Association	Resin
18	5. X. 16	Norwegian Soap Makers Association	Vegetable and fish oils, resin
19	25. IX. 16	Norwegian Colour Merchants Association	Paraffin wax, turpentine, varnishes, shellac, linseed oil, rapeseed oil, resin, animal and vegetable oils

IV. Das schwedische Rationierungssystem

Nr.	*Datum des Abkommens*	*Name des Vertragsgegners*	*Rationierte Waren*
1	24. VI. 15	Swedish Cotton Spinners Association	Cotton
2	28. IV. 16	International Harverster Corporation of Chicago	Agricultural machinery and binder twine

3	8. VIII. 16	Swedish Government	Lubricants
4	3. VII. 16	Ditto	Cotton - supplementary to No. 1

V. Das skandinavische Rationierungssystem

Nr.	*Datum des Abkommens*	*Name des Vertragsgegners*	*Rationierte Waren*
1	24. XII. 15	Alfred Olsen & Company	Lubricating Oils
2	4. VIII. 16	Ditto	Supplementary to No. 1
3	23. XII. 15	Asiatic Petroleum Co.	Petroleum and products
4	13. III. 16	Ove. C. Ege of Copenhagen	Lubricating Oils
5	7. IV. 16	Bloch & Behrens	South American Wool
6	29. XII. 15	Skandinavisk Petroleums Aktieselskap	Lubricants, oils and paraffin wax
7	22. X. 15	Vacuum Oil Co.	Lubricants, oils and paraffin wax
8	13. IV. 16	American meat packers	Meat products
9	3. V. 16	Cudahy Meat Packing Co.	Ditto

VI. Das schweizer Rationierungssystem

Nr.	*Datum des Abkommens*	*Name des Vertragsgegners*	*Rationierte Waren*
1	26. I. 15	Swiss and French Governm.	Petroleum and its products
2	17. V. 15	Ditto	Supplementary to No. 1

"Die Schweiz wurde formal niemals rationiert, selbst nicht in Baumwolle, obgleich der Grundsatz als solcher von der *société de surveillance* anerkannt und in großem Maße dadurch angewandt wurde, daß alle sanktionierten Einfuhren mit den Normalzahlen verglichen wurden. Sogar die Länder, die als Länder rationiert waren, waren nicht in den gleichen Waren rationiert, denn die niederländische Zufuhr an Metallen wurde durch eine Reihe von Abkommen geregelt, die keine Ration festsetzten, aber den heimischen Bedarf sicherten. Schließlich bildete Schweden immer eine Lücke in der Schranke, denn die schwedische Regierung war ein Gegner des Systems, mochte es nun durch allgemeine oder durch Einzelabkommen durchgeführt werden. Aber auch in dieser Hinsicht würde die Feststellung, daß der schwedische Einfuhrhandel sich außerhalb des Bereichs dieses Systems bewegt hätte, viel zu allgemein gewesen sein, denn obgleich die schwedische Regierung dem System Widerstand leistete, machte sie ihm doch einzelne wichtige Zugeständnisse. Mehr noch, gewisse Abkommen kontrollierten den gesamten skandinavischen Handel in gewissen Produkten. Schließlich wird man sehen, daß das System, das als ständige Regulierung des neutralen Handels gedacht war, mehr ein organisches Gewächs als ein festes Kontrollsystem war, insofern die ersten Abkommen mehr Stämmen oder Schößlingen glichen, auf die viele andere aufgepfropft wurden. Diese Tabelle zeigt deshalb - und das ist vielleicht die wichtigste im Gedächtnis zu behaltende Tatsache -, daß bei der Umwandlung des bloßen Grundsatzes der Rationierung[162] neutraler Länder in ein brauchbares System, dieses System ebenso verwickelt und unregelmäßig wurde wie der beseelende Grundsatz einfach und logisch war. Wenn man jedoch im Geiste diese ungleichmäßige Schranke den unbeständigen und unsicheren Fortschritten des feindlichen Systems des wirtschaftlichen Zwangs gegenüberstellt, so können die großen Vorteile, die wir nach achtzehnmonatlichem Wirtschaftskrieg uns gesichert hatten, kaum bezweifelt werden. Die Schranke, die wir errichteten, bestand aus Materialien verschiedener Stärke, ihr Aufbau war unregelmäßig und unordentlich, aber sie war imstande, verstärkt und vervollständigt zu werden, und war wenigstens eine Schranke, die nur bewegt werden konnte, wenn wir es beliebten. Des Feindes größten Gewinne waren alle in Gefahr, wenn die Vereinigten Staaten sein System ablehnten. Sie waren ebenfalls in Gefahr, wenn das britische System der Handelsverteidigung sich verbesserte."[163]



b) Die Einbeziehung der neutralen Landwirtschaft in das Rationierungssystem

Während die Festsetzung der Rationen der Randneutralen an Baumwolle und Metallen keine Schwierigkeiten verursachte, war das gleiche bei den Rationen an Getreide, Fleisch und Fetten nicht der Fall. Aus Furcht, ihre Eigenversorgung könne durch zu große Ausfuhren nach den kriegführenden Ländern gefährdet werden, wurden von den Randneutralen zu Beginn des Winters 1914 zahlreiche, außerordentlich komplizierte Gesetze und Verordnungen erlassen, um genügende Vorräte im Lande zu halten. Bei einer ersten Prüfung der Frage schien es natürlich, daß Neutrale, die sich so besorgt um die Erhaltung ihrer Vorräte zeigten, eine Sonderzuteilung an Futtermitteln, Ölkuchen und Ölsaaten beanspruchen könnten, die über die normale Ration hinausgingen, welche wir nach den Durchschnittseinfuhren der Jahre 1911, 1912 und 1913 abzüglich der Ausfuhr zum Feinde berechneten. Es zeigte sich aber bald, daß im Jahre 1915 trotz dieser Ausfuhrbeschränkungen die Ausfuhr an Nahrungsmitteln nach Deutschland aus den Ländern der Randneutralen ständig zunahm. Unsere Beweise dafür waren allerdings unvollständig, denn die Gesamtausfuhren waren uns nicht bekannt. Immerhin erhielten wir wöchentliche Übersichten über die dänischen Ausfuhren über Vamdrup und über die wöchentlichen Ausfuhren einzelner Fleischarten aus Holland, die uns in den Stand setzten, die nötigen Rückschlüsse für diese Länder zu ziehen. Aus Nachrichten aus Norwegen und Schweden ergab sich ferner, daß in diesen beiden Ländern die Ausfuhr von Fischen und Fischerzeugnissen, sowie in Schweden die Viehausfuhr nach Deutschland stark angestiegen war. Das gleiche war bei holländischen Kolonialerzeugnissen der Fall.

"Wenn das Rationierungssystem in seiner tatsächlichen Anwendung durch irgendeinen Rechtsgrundsatz geregelt gewesen wäre, hätten diese Anzeichen für den steigenden Umfang der Ausfuhr der Randneutralen nach Deutschland keinerlei Bedeutung gehabt, denn ohne Zweifel war der wachsende Handel ein Handel mit heimischen Gütern. Aber da das Rationierungssystem reine Politik war - die Politik, den Wirtschaftsfeldzug mit der größtmöglichen Energie vorwärts zu treiben -, so waren diese Ausfuhren an heimischen Gütern sehr bedeutsam, denn ohne jeden Zweifel waren alle Futtermittel und ölhaltigen Stoffe ein Anreiz für die Ausfuhren, die wir zu verringern strebten. Das traf sogar für die Fischausfuhr aus Skandinavien zu, denn Fischabfall ist ein Düngemittel für die Landwirtschaft. Je freigiebiger die skandinavischen Länder mit Futtermitteln und Winterfutter versorgt wurden, desto besser konnten sie über ihren Heringsfang verfügen und ihre Futterernten ungedüngt lassen, in der Erwartung, daß die eingeführten Futtermittel den Mindererträg ihrer ungedüngten Felder wettmachen würden. Wenn deshalb die Rationen den bekannten Verknappungen in neutralen Ländern, und zwar sowohl den gegenwärtigen wie den voraussichtlichen, angepaßt sein sollten, so gab es gute Gründe dafür, sie reichlich zu bemessen. Wenn sie jedoch allein dem höheren Zweck des Wirtschaftsfeldzuges angepaßt sein sollten, dann gab es ebenso gute Gründe dafür, auf ihrer Berechnung nach den Normaljahren zu bestehen. Mit anderen Worten, die befolgte Politik mußte zwei Gegensätzlichkeiten versöhnen. Aber selbst damit sind die bestehenden Schwierigkeiten für die Berechnung aller dieser Futtermittel noch nicht hinreichend dargestellt. Was man auch immer aus unseren gelegentlichen Prüfungen der Ausfuhren der Randneutralen nach Deutschland folgern konnte oder nicht, fest stand, daß ihre heimischen Ausfuhren nach Großbritannien stark zurückgingen. Der Wert der nach Großbritannien ausgeführten schwedischen landwirtschaftlichen Erzeugnisse, Butter, Eier, Fleisch usw., war von £ 2 537 244 auf weniger als die Hälfte (£ 1 150 693) gefallen. Die norwegischen Fischausfuhren waren von 1 420 472 auf 1 161 866 Zentner gefallen. Noch schärfer war der Rückgang bei dänischem Fleisch, Speck, Bacon und Eiern.

	Ausfuhr 1915	*Ausfuhr 1913*
Eier	2 657 825 great hundreds	4 264 943 great hundreds
Speck	2 835 cwts.	17 516 cwts
Bacon	2 063 221 cwts.	2 334 945 cwts
Schweinefleisch	37 350 cwts.	193 233 cwts

Holländische Butter-, Käse-, Hammel- und Schweinefleischausfuhren beliefen sich auf die Hälfte bis ein Drittel des Normalen. Die Baconausfuhr war auf ein Dreißigstel des Normalen gefallen (6760 cwts gegen 185 718 cwts).

Diese Rückgänge waren eine ernste Sache. Es gab zwar keinen Mangel an Nahrungsmitteln in Großbritannien, aber es gab schon einen deutlichen Mangel an Frachtraum und die Frachtraten waren im Steigen begriffen. Es war deshalb ein Kardinalpunkt unserer Wirtschaftspolitik, alle Einfuhren, die auf kurzen Seewegen nach Großbritannien befördert werden konnten, zu ermutigen und gerade diese Einfuhren nahmen schnell ab."[164] Die Bewegung der dänischen, holländischen und schwedischen landwirtschaftlichen Erzeugnisse von dem englischen zum deutschen Markt war eine durch die in Deutschland erhältlichen Ausnahmepreise natürlich erzeugte Bewegung, deren Hemmung oder Umkehrung tatsächlich unmöglich war. Das einzige, was man tun konnte, war, sie ins Gleichgewicht zu bringen, und das war nur möglich, wenn man den Neutralen gestattete, sehr erhebliche Vorräte an Ausfuhrwaren anzusammeln und sie zwang, einen gewissen Teil des Überschusses auf den weniger einträglichen englischen Markt zu bringen. Wenn das erreicht werden sollte, so mußten reichliche Futterrationen bewilligt werden.

In Tabellenform gebracht standen sich die von dem britischen Vertreter und dem holländischen Trustvertreter errechneten Jahresrationen wie folgt gegenüber:

Mais und Roggen	600 000 Tonnen	900 000 Tonnen (Mais allein)
Ölkuchen	240 000 Tonnen	356 000 Tonnen
Ölnüsse und Ölsaat	74 000 Tonnen	230 000 Tonnen
Tierische Öle und Fette	56 000 Tonnen	62 500 Tonnen

"Da die britische Ration nach Zahlen berechnet war, über die kein Zweifel bestehen konnte, scheint es nach einer ersten Prüfung, als ob der holländische Anspruch auf so große Zuschläge nicht berechtigt sein konnte. Nichtsdestoweniger vermochte der holländische Vertreter seine Zahlen so gut zu verteidigen und zu erklären, daß große Zugeständnisse gemacht werden mußten. Sogar die ungeheuere Differenz bei Ölnüssen und -saaten wurde so gut erklärt, daß die holländische Hauptforderung zugelassen werden mußte. Die eigentliche Frage drehte sich um die Erzeugung von Margarine. Dieser Buttererersatz, den wir in Großbritannien in wachsenden Mengen benötigten, ist eine Verbindung pflanzlicher Öle, tierischer Fette und sterilisierter Milch. Die tierischen Fette werden durch Härtung von Wal- und Fischölen erlangt. Unsere Einfuhren an Margarine hatten sich im Laufe des Jahres 1915 um eine halbe Million Zentner erhöht und die Niederlande waren das einzige Land, das die zur Aufrechterhaltung der Versorgung notwendigen Anlagen und Maschinen besaß. Herr van Vollenhoven wies durch Statistiken nach, daß, wenn die zusätzliche Versorgung aufrechterhalten bleiben sollte, eine große zusätzliche Einfuhr von Ölsaaten zugelassen werden müßte. Unsere Unterhändler wurden zwar nicht überzeugt, daß Herrn van Vollenhovens hohe Zahl bewilligt werden müßte, machten jedoch erhebliche Änderungen an ihrer ersten Schätzung.

Einigkeit über diesen Punkt betonte jedoch nur die Uneinigkeit über einen anderen. Die schließlich zugestandene Zahl lag etwa 18% unter der von Herrn van Vollenhoven zuerst genannten. Daraus, daß die Gesamtmenge der einzuführenden Ölsaaten geringer war, als sie der Holländer berechnet hatte, folgte, daß weniger Ölsaatrückstände zur Herstellung von Ölkuchen und Winterfutter verfügbar waren. Da die Ausfuhr von Vieh verboten war, folgerten die Holländer zuerst, daß sie weit mehr Ölkuchen und Winterfutter als in einem Normaljahr brauchen würden und daß sogar ihre hohe Schätzung noch um 18% erhöht werden müsse. Wiederum wurde dem holländischen Anspruch ein beträchtliches Zugeständnis gemacht, bevor eine Einigung erzielt werden konnte."[165]

"Diese Differenzen waren jedoch im Vergleich zu den Differenzen zwischen den Zahlen unbedeutend, die von uns und von dem dänischen *Raad* und der dänischen Gilde errechnet waren:

Tierische Fette und Öle	8 000 Tonnen	24 000 Tonnen
Pflanzliche Öle und Fette	14 400 Tonnen	26 000 Tonnen
Ölnüsse und -saaten	40 000 Tonnen	100 000 Tonnen
Kakao und Kakaobohnen	2 400 Tonnen	14 000 Tonnen

"Hier schien es sich um Zahlen zu handeln, die offensichtlich unvereinbar waren. Aber die großen Unterschiede waren teilweise durch die verschiedenen Berechnungsmethoden zu erklären. Die dänischen Vertreter gründeten[166] ihre Schätzungen auf die Berichte, die ihnen von den dänischen Firmen und Industrien gegeben waren, die in diesen Waren handelten. Unsere Unterhändler waren dagegen nicht bereit, zuzugestehen, daß die Rationen anders als nach den nationalen Ausfuhr- und Einfuhrstatistiken berechnet werden könnten. Aber selbst wenn wir der dänischen Berechnungsmethode nicht zustimmen konnten, kann sie aus diesem Grunde doch nicht als unfair oder falsch zurückgewiesen werden. Die Firmen, die diese Berichte gaben, waren Firmen, deren Geschäfte der *Raad* und die Gilde zu garantieren bereit waren, und wir hatten die angebotene Garantie nach sorgfältiger Prüfung ihres Wertes angenommen. Es darf auch hinzugefügt werden, daß die Differenzen bei Waren, die von den Erschütterungen der Landwirtschaft Nordeuropas unberührt blieben, nicht so groß waren.

Wiederum drehten sich die Diskussionen um die einheimischen Erzeugnisse von Margarine und Buttersatz, und obgleich man nicht sagen kann, daß die Dänen ihre Gründe so sorgfältig vorbereitet hatten wie die Holländer, so vermochten sie doch leidlich gute anzuführen. Sie erklärten in erster Linie, daß sich die gesamte nationale Ernährungsweise geändert habe. Brot und mehlhaltige Nahrungsmittel, die von der ärmeren Bevölkerung verbraucht würden, seien von anderer Art und geringerem Nährwert. Dies hätte naturgemäß zu einer natürlichen Steigerung der Nachfrage nach Fetten geführt, zu deren Befriedigung die Dänen ihre Margarineerzeugung vergrößert hatten. Man hoffe ungefähr 60 000 Tonnen im Jahre zu erzeugen. Auch die Seifenfabriken hätten in den letzten Jahren ihre Erzeugung erhöht und der Rückgang der deutschen Seifenausfuhr habe ihr einen großen Auftrieb gegeben. Die Dänen vermochten zwar nicht alle ihre Zahlen zu unserer Zufriedenheit zu rechtfertigen, aber ihr Vorbringen erschütterte wenigstens unsere ursprünglichen Berechnungen.

Zum Schluß muß ein Wort über das tatsächliche Arbeiten des Systems angefügt werden. Nach seiner Durchführung, soweit eine solche erfolgte, gaben uns die stetigen und regelmäßigen Mitteilungen über die in Kirkwall und den Downs untersuchten Ladungen sowie die Mitteilungen über die aus Großbritannien abgehenden Ladungen die für die Zusammenstellung einer genauen Statistik der neutralen Einfuhren erforderlichen Unterlagen. Die statistischen Abteilungen des Kriegshandelsamtes verarbeiteten diese Mitteilungen mit großer Schnelligkeit und gaben dem Außenamt und dem Banngutausschuß monatliche Berichte darüber, wieviel der vereinbarten Ration eingeführt worden sei. Wenn die Grenze erreicht war, wurden die für die Durchführung der Abkommen verantwortlichen Firmen und Gilden benachrichtigt. Diese Benachrichtigungen scheinen nicht ernstlich bestritten worden zu sein. In der Tat, das einzige an dem System, was einfach war, war seine praktische Durchführung, und selbst diese war nicht die Arbeit einer einzigen Behörde, denn die von italienischen und französischen Einfuhren abhängige Schweiz wurde durch eine interalliierte Kommission rationiert, die die erforderlichen Statistiken durch eine unabhängige Organisation sammelte."[167]

c) Die Ausschaltung völkerrechtlicher Streitigkeiten durch das Rationierungssystem

"Vielleicht das Bemerkenswerteste der langen Verhandlungen über das Rationierungssystem war seine bereitwillige Annahme durch die Vertreter neutraler Nationen. Augenscheinlich konnte nichts

mit alldem, was man unter neutralen Rechten, Souveränität u. dgl. verstand, unvereinbarer sein als die Beschränkung des neutralen Handels auf eine von den im Dienst einer kriegführenden Regierung stehenden Statistikern errechnete Ziffer. Wenn man sich daran erinnert, wie oft ein streitiger Punkt des Seerechts zum Gegenstand diplomatischer Streitigkeiten geworden ist, wenn man darüber nachdenkt, daß ungleich geringfügigere Einschränkungen des neutralen Handels als die Einschränkung auf Rationen, zweimal die neutralen Staaten Europas gegen uns aufbrachten und einmal die Vereinigten Staaten zum Krieg gegen uns veranlaßten, so will es in der Tat seltsam erscheinen, daß dieser ungeheuren Neuerung ohne Streit zugestimmt wurde, und doch ist es genau das, was sich ereignete, denn Herrn van Vollenhovens schriftliches Versprechen, daß der Trust die holländischen Einfuhren auf die für den heimischen. Verbrauch benötigte Menge beschränken würde, wurde ganz gern und willig gegeben.[168] Und die dänischen Vertreter genehmigten alle Rationierungsklauseln ihrer Abkommen ohne jeden Kommentar. Es hat auch nicht den Anschein, als ob das bloße Prinzip der Rationierung bei den erheblich schwierigeren Verhandlungen in Bern ernstlich bestritten worden wäre. Die Erklärung hierfür ist, daß das Rationierungsprinzip damals nicht so hart und willkürlich erschien, wie es heute rückblickend empfunden wird und daß neutrale Kaufleute es wahrscheinlich als eine Maßregel ansahen, die durch eine einfache Unterscheidung zwischen feindlichem und neutralem Handel dem neutralen Handelsverkehr größere Freiheit gab. Denn die neutrale Kaufmannschaft strebte im ganzen genommen nicht danach, den Handel in irgendeinem Umfang aufrechtzuerhalten, sondern nur danach, einer klaren Regelung unterworfen zu werden, deren Einhaltung ihr ermöglichte, ihre Verträge zu erfüllen und neue zu schließen.

Unser eigenes Interesse an der Sicherung der Zustimmung zu einem Rationierungssystem braucht kaum betont zu werden. Uns wie den Neutralen erschien die Rationierung als ein Weg, der aus dem Gestrüpp der Streitigkeiten in freieres Land führte. Es war, so schien es, das einzige vernünftige und methodische Verfahren zur Durchführung der März-Order und das einzige Verfahren, um die Wirtschaftspolitik des Handelsamts in Einklang mit der vom Außenamt und unseren französischen Bundesgenossen befolgten Politik zu bringen. Außerdem wurde erhofft, daß das System bei richtiger Handhabung sich für die wiederkehrenden Reibungen zwischen den Vereinigten Staaten und Großbritannien als Öl erweisen würde, indem es die Streitigkeiten von abstrakten Prinzipien und Rechtsauffassungen ablenkte und sie auf Einzelfragen geschäftlicher Art konzentrierte. Es wird immer eine Merkwürdigkeit der Seegeschichte sein, daß das Rationierungssystem - allem Anschein nach ein ebenso schwerer Einbruch in die Freiheiten des neutralen Handels wie irgendeiner der in den letzten drei Jahrhunderten versuchten - doch ein Grundsatz war, den Kriegführende und Neutrale bekräftigten und den sie ohne jene vorhergehende Anpassung streitiger Meinungen und Interessen, die die Unterhandlung hervorruft, durchführten.

Es ist jedoch bezeichnend, daß diese bereitwillige unbedingte Zustimmung nur gegeben wurde, wenn die neutralen Unterhändler Vertreter von Handelsgilden und ähnlichen Gesellschaften waren, d. h. Männer, die nur darauf bedacht waren, sich ihre Einkünfte zu sichern und Käufe und Verkäufe zu tätigen und abzuwickeln. Das Prinzip wurde weniger leicht ertragen, wenn eine neutrale Regierung Verhandlungsgegner war, denn dann wurden die gegebenen oder abverlangten Versprechen einer politischen Prüfung unterzogen, und den abstrakten Grundsätzen der Neutralität, der nationalen Freiheit und der Nationalehre gegenübergestellt. Das war in Bern der Fall, wo die schweizer Regierung sich zwar nicht dem bloßen Rationierungsprinzip entgegenstellte, wohl aber in schärfster Form jede Verantwortung für seine Durchführung ablehnte, weil sie entschlossen sei, unabhängig und neutral zu bleiben und niemals die Überwachung ihrer Verwaltung durch Vertreter auswärtiger Mächte erlauben werde. Die Verhandlungen in Bern zeigten deshalb, daß das Rationierungssystem nur dann annehmbar und durchführbar war, wenn es zu einer rein geschäftlichen Angelegenheit gemacht wurde und daß es von einer Körperschaft mit politischen Verantwortlichkeiten nicht leicht zu handhaben war. Diese in Bern erhaltene ziemlich unbestimmte Warnung wurde mit größerem Nachdruck während der Verhandlungen in Stockholm wiederholt. Obwohl diese denselben Zwecken wie die anderswo geführten Verhandlungen dienten, blieben sie

doch erfolglos, weil das Geschäft durchaus einer Politik untergeordnet wurde, die jede Anpassung unmöglich machte."[169]



K. Die Verhandlungen über ein schwedisches Abkommen

"Wie bereits in einem früheren Kapitel erwähnt wurde, war die erste Streitigkeit zwischen unseren Regierungsstellen und der schwedischen Regierung von Politik und politischen Sympathien unbeeinflußt. Sie entstand lediglich, weil der Banngutausschuß die Zurückhaltung einer großen Zahl Ladungspartien Kupfer angeordnet hatte. Die Angelegenheit wurde in einer langen Weisung Sir Eyre Crowes geklärt, die im wesentlichen darlegte, wir könnten den Durchgang von Banngutladungen nicht erlauben, falls nicht die schwedische Regierung die Liste ihrer Ausfuhrverbote so erweiterte, daß keine Art von Banngutwaren wiederausgeführt werden könne. Nach Empfang dieser Note machten die schwedischen Regierungsstellen sogleich sehr erhebliche Zusätze zu ihren Verordnungen, so daß bis Ende Januar der Streit mit ihnen weder der Form noch der Sache nach von den Streitigkeiten mit anderen europäischen Neutralen abwich. Nach diesem Zeitpunkt unterschied sich der englisch-schwedische Streit von allen anderen aus Gründen, die jetzt erklärt werden sollen."[170]



a) Die Gründe für die Schwierigkeiten der Verhandlungen mit Schweden

Schon lange vor Ausbruch des Krieges zeigte sich in Schweden eine so starke Parteinahme für die deutsche Gruppe unter den Großmächten, daß von uns im Kriegsfalle ein aktives Eingreifen des Landes zugunsten Deutschlands befürchtet wurde. Diese Befürchtung wurde in den ersten Monaten des Krieges keineswegs zerstreut. Das Ministerium Hammarskjöld wünschte zwar, die Neutralität aufrechtzuerhalten. Es hatte aber als Zugeständnis an die Kriegspartei schon während der dem Krieg vorausgehenden diplomatischen Krise eine drohende Erklärung über eine mögliche schwedische Intervention abgegeben. Man mußte deshalb auch weiterhin damit rechnen, daß es in Zeiten großer Erregung der Kriegspartei gelingen könnte, Schweden von dem Neutralitätskurs abzubringen. In London prüfte man infolgedessen alle Berichte über die politische Stimmung in Schweden sehr sorgfältig und ließ sie sogar im Kabinett zirkulieren.

"Die erste Interventionsdrohung wurde jedoch bald zurückgezogen und es wurde klar, daß sie die Hammarskjöld-Regierung nur ausgesprochen hatte, weil sie sich damals noch über die Stärke der die Intervention und der die Neutralität wünschenden Parteien nicht im klaren gewesen war. Sie hatte nämlich ganz zu Unrecht, wie sich später herausstellte, angenommen, sie könne nur im Amt bleiben, wenn sie sich der zum Kriege treibenden Partei anschlösse. Seitdem war der Stand der schwedischen Stimmung klarer geworden, und die Regierung war in der Lage gewesen, dementsprechend ihren Kurs einzuschlagen."[171]

"Die größte Schwäche der den Krieg wünschenden Partei war vielleicht das Fehlen eines guten Kriegsvorwandes. Außer der Aalandfrage gab es keine offene noch nicht beigelegte Streitigkeit zwischen Schweden und Rußland. Die Aalandfrage gehörte aber nicht zu jenen dringenden Streitigkeiten, die einen Krieg hervorrufen können. Die Bewohner der Aalandinseln waren ein Volk von schwedischen Fischern und Milchviehhaltern, die seit 1809 glücklich unter russischer Herrschaft gelebt hatten, denn nach ihrer Abtretung wurden sie ein Teil des Großfürstentums Finnland und nahmen an dessen verfassungsmäßigen Freiheiten Anteil. Die Bewohner waren auch zu arm und hatten ein zu hartes Leben, um sich viel darum zu kümmern, ob sie unter fremder Herrschaft standen... Die Inseln bildeten jedoch eine Art Brücke zwischen Westfinnland und

Schweden, und die russische Regierung war durch ein Abkommen von 1856 verpflichtet, sie nicht zu befestigen.

Dieses alte Abkommen setzte die Russen etwas in Verlegenheit. Würden doch bei einem Versuch der deutschen Flotte, in dem finnischen Meerbusen zu operieren, deren Befehlshaber alles getan haben, um sich in den Besitz der Inseln zu setzen und sie als vorgeschobene Basis zu benutzen. Die Russen waren deshalb verpflichtet, Vorsichtsmaßregeln zu ergreifen, die bei sehr enger Auslegung ein Bruch des Abkommens genannt werden konnten, denn sie bauten Schanzen, Geschützstellungen und trafen alle zur Zurückweisung eines seewärtigen Angriffs notwendigen Maßnahmen. Die russische Regierung verpflichtete sich jedoch, nach Kriegsende diese Feldstellungen zu schleifen und es kann als ziemlich sicher angenommen werden, daß der schwedische Generalstab und die schwedische Regierung wußten, daß ein Ausbau der Inseln zu einem Arsenal oder regelrechten Waffenplatz, vor dem das Abkommen schützen sollte, nicht beabsichtigt war..."

"Weit stärker... war derjenige Teil des schwedischen Volkes, der durch die Hammarskjöld-Regierung vertreten wurde: die Kaufleute, die Mittelklassen und die gebildeten Landwirte. Patriotisch und liberalen Meinungen zugeneigt, verabscheuten sie die russische Regierung. Infolge vieler Verbindungen mit deutschen Universitäten und Handelskreisen waren sie dem deutschen Volk freundlich gesinnt. Aber diese allgemeine Sympathie machte diese Teile des schwedischen Volkes nicht zu Abenteuern auf deutscher Seite geneigt. Sie hofften, und die Hammarskjöld-Regierung hoffte es mit ihnen,[172] daß der Krieg mit keinem entscheidenden Vorteil für eine der beiden Seiten enden würde. Sie würden sich wahrscheinlich der 'Kriegspartei' angeschlossen haben, wenn das Deutsche Reich durch die russischen Heere ernsthaft gefährdet gewesen wäre, denn es ist bezeichnend, daß die Hammarskjöld-Regierung immer unruhig und besorgt wurde, wenn die Koalition gegen Deutschland an Stärke zu gewinnen schien. Als Herr Wallenberg zuerst mit der Intervention auf der deutschen Seite drohte, entschuldigte er die Drohung damit, daß Großbritannien im Begriffe sei, gegen Deutschland die Waffen zu ergreifen und daß die schwedische Regierung nicht neutral bleiben könne, wenn Deutschland zerschmettert werde. Als es sicher schien, daß die italienische Regierung sich den Ententemächten anschließen würde, wurden Herr Hammarskjöld und seine Minister wieder unruhig und rieten dem König von Schweden, eine zweifelhafte und zweideutige Botschaft an den König von Italien zu senden. Die Botschaft verursachte uns damals einigen Kummer. Es ist deshalb eine der Merkwürdigkeiten der politischen Geschichte, daß jene Niederlagen der russischen Heere, die für die alliierte Sache so nachteilig waren, diese Mittelpartei in Schweden in ihrer Einstellung, das Land neutral zu halten, bestärkten, denn sie enthoben die Partei der einzigen Sorge, die sie zum Kriegsentschluß hätte veranlassen können.

Neben der Mittelpartei gab es Arbeiter und Sozialisten, die zwischen zwei gleich starken Haßgefühlen schwankten: Haß gegen ihre eigene Armee und gegen ihren eigenen Adel und Haß gegen das russische Regierungssystem. Diese Partei scheint stark zu den Alliierten geneigt zu haben. Unser Gesandter besprach sich oft mit ihrem Führer Herrn Branting und die Parteivertreter im Riksdag kritisierten heftig die Hammarskjöld-Regierung, weil sie zugelassen habe, daß die Streitigkeit mit Großbritannien so hitzig wurde und so lange fortdauerte."[173]

Bei diesem Hintergrund nahmen die Banngutstreitigkeiten mit Schweden allmählich einen gefährlicheren Charakter an als diejenigen mit den übrigen Randneutralen. "Angeblich handelte es sich nur um Streitfälle über die Berechtigung dieser oder jener Zurückhaltung und über die genügende Weite der Wiederausfuhrverbote von Banngutwaren. Tatsächlich war die Regierung, die den Streit führte, von den ihr eigentümlichen Vorurteilen beeinflußt. Die Dänen, Norweger, Holländer und Schweizer wünschten ohne Vorbehalt und Einschränkung, neutral zu bleiben und ihre Regierungen gehorchten diesem nationalen Auftrag am besten, indem sie sich von Streitigkeiten über Blockade und Banngut fernhielten und ihre Kaufleute und Handelskammern

ermutigten, solche Vereinbarungen mit den kriegführenden Regierungen zu treffen, die die Versorgung der nationalen Industrie mit Rohmaterialien und der Gesamtbevölkerung mit Lebensmitteln sicherten. Die schwedische Regierung wünschte auch neutral zu bleiben, aber die von ihr vertretene Nation wünschte die Neutralität nicht so unzweideutig wie sie die Holländer, die Dänen und Schweizer wünschten. Denn Schweden konnte am Kriege teilnehmen, ohne unmittelbar einem Einfall ausgesetzt zu sein. Es war dem schwedischen Volk deshalb möglich, seine Sympathien ohne Gefahr für sich selbst auszudrücken, und die schwedische Regierung stand in einer Zeit besonderer Sorgen unter dem Auftrag, die Sympathien und Vorurteile der sie an der Macht haltenden Wählerschaft zu achten. Aus Gründen, die sie allein abzuschätzen in der Lage waren, entschieden Herr Hammarskjöld und seine Minister, sie könnten sich die Unterstützung der ganzen Nation dadurch am besten sichern, daß sie die leidenschaftlichen Vorurteile der Hofpartei achtungsvoll behandelten, mit ihr die Beziehungen aufrechterhielten und bei Erörterung streitiger Fragen stolzer und steifer auftraten als die übrigen nördlichen Neutralen."[174]

Es ist deshalb kein Wunder, daß, wie "die Berichte der Agenten unseres Handelsnachrichtendienstes bewiesen, in Schweden eine Lage bestand, die sich radikal von der in anderen Ländern hergestellten unterschied. Unsere Regierungsstellen hatten Grund zu der Annahme, daß Güter über alle neutralen Grenzen geschmuggelt wurden, aber keinen Grund zu dem Verdacht, daß die Regierungen ihre Ausfuhrverbote nicht streng einhielten. Die Berichte aus Schweden in den Wochen vor und nach Erlaß der März-Order waren ein überzeugender Beweis für eine beträchtliche Wiederausfuhr von Speck und Metallen. Mehr noch, unser sachverständiger Beobachter war überzeugt, daß dieser Wiederausfuhrhandel unter stillschweigender Duldung des schwedischen Zolls stattfand. Es wäre natürlich eine übereilte Annahme, daß alle seine Anschuldigungen vor einem Gericht hätten verteidigt werden können. Die von ihm bezeugten Tatsachen waren jedoch so zahlreich und so übereinstimmend, daß den mit der Durchführung des Wirtschaftsfeldzugs Beauftragten keine andere Wahl blieb als zu handeln."[175]

"Man muß sich überdies daran erinnern, daß dieselben Zustände wie in Schweden einige Monate vorher in Dänemark bestanden hatten, denn Schweden wurde offensichtlich von den Chikagoer Fleischpackern als Basis benutzt. Wenn man dies berücksichtigt, zeigt es sich, daß von einem verhältnismäßig frühen Zeitpunkt an der englisch-schwedische Streit über den Bannguthandel sich von allen anderen unterschied. Als die Chikagoer Fleischpacker zuerst den dänischen Markt überschwemmten, gaben die dänischen Regierungsstellen offen zu, was vor sich ging und ergriffen abwehrende Maßnahmen. Unsere Klagen gegen sie richteten sich gegen ihre Hilflosigkeit, aber niemals gegen ihr zweideutiges Verhalten und das Unterlassen von Erklärungen. Die schwedische Haltung war anders. Von Anfang an lehnten es die schwedischen Regierungsstellen ab, anzuerkennen, daß die Handhabung ihrer Gesetze und Verordnungen mit Vertretern eines fremden Staates erörtert werden könnte und sie weigerten sich folgerichtig, uns genaue Angaben über die unter Lizenz aus ihrem Lande ausgeführten Banngutmengen zu machen. Hier lag der große Unterschied zwischen dem Verhalten der Schweden und dem Verhalten der anderen europäischen Neutralen."[176]

"Es ist verständlich, daß der Banngutausschuß sich verpflichtet fühlte, gegen Ladungen, die einen Teil eines so verdächtigen Handels bildeten, mit Strenge vorzugehen. In der Tat hätte er kaum den Anspruch erheben können, seine Pflicht getan zu haben, wenn er so ungeheuere Verschiffungen von Speck und Fleisch unbehindert hätte passieren lassen. Es muß jedoch gesagt werden, daß der allgemeine Beweis für einen unerlaubten Handel zwischen Schweden und Deutschland weit stärker war als der Beweis für die Bestimmung der einzelnen Ladungen."[177] "Die Zurückhaltungen, die die beginnende Streitigkeit am meisten verbitterten, waren die Zurückhaltungen der Schiffe *Balto*, *Grekland*, *New Sweden* und *Nike*, die einen großen Teil ihrer Ladung löschen mußten. Die so angehaltenen Partien waren meistens amerikanische Fleischwaren. Der Vorwand war der Verdacht der Feindbestimmung. Wie stand es aber mit den Verdachtsgründen, abgesehen von der allgemeinen

Kenntnis, daß zwischen Schweden und Deutschland ein großer Wiederausfuhrhandel im Gange war. Es muß zugegeben werden, daß der Beweis gegen die einzelnen Empfänger schwach war. Außerdem scheint es sicher, daß in manchen Fällen der Banngutausschuß die Löschung von Ladungspartien lediglich deshalb anordnete, weil sie ihrer Natur nach absolutes Banngut darstellten."[178]

"Wenn man hiernach die Streitpunkte in der ersten Phase der englisch-schwedischen Streitigkeit unparteiisch prüft, so scheint der Schluß angemessen zu sein, daß **1.** nach den ihm vorliegenden Beweisen über einen großen Wiederausfuhrhandel zwischen Schweden und Deutschland der Banngutausschuß zur Anordnung der Zurückhaltungen den Umständen nach gezwungen war, daß aber **2.** viele der angeordneten Löschungen von einem Gerichtshof nicht als berechtigt anerkannt worden wären. Es muß auch hinzugefügt werden, daß diese Anordnungen von Zurückhaltungen *in terrorem* schlecht der politischen Lage angepaßt waren, denn die Schweden hatten zwei machtvolle Vergeltungswaffen zur Benutzung bereit: ihr Grubenholz und ihre hochgradigen Erze, die beide für uns wichtig waren, und die Kontrolle des Durchgangsverkehrs nach Rußland."[179]

"Diese aufeinanderfolgenden Zurückhaltungen waren der Gegenstand einer Anzahl Verwahrungen einlegender und rechtfertigender Mitteilungen, die sich alle mehr mit den besonderen Umständen als mit den ihnen zugrunde liegenden allgemeinen Grundsätzen beschäftigten. Aber während diese Mitteilungen ausgetauscht wurden, legten sich die schwedischen Regierungsstellen auf eine Handlungsweise fest, die den Unterschied zwischen ihrer Politik und der Politik der übrigen nördlichen Neutralen noch nachdrücklicher betonte. Es ist gezeigt worden, daß diese Zurückhaltungen und Ausladungen sich zunächst ziemlich gleichmäßig auf alle skandinavischen Reeder verteilten, daß aber mehrere große dänische Gesellschaften uns freiwillig Versprechungen gaben, verdächtige Ladungspartien nicht auszuliefern und daß diese Abmachungen die der neutralen Schiffahrt auferlegten Beschränkungen milderten. Nun erklärte sich verhältnismäßig früh ein großer schwedischer Reeder Herr Axel Johnson bereit, ähnliche Versprechungen zu geben wie Kapitän Cold, Herr Andersen und Herr Mygdal. Die Verhandlungen über eine Vereinbarung waren fast abgeschlossen, als die schwedische Regierung eingriff und Herrn Johnson verbot, die Angelegenheit weiterzubetreiben. Dies war ein anderer sehr wichtiger Unterschied zwischen der Haltung der schwedischen und der Haltung der dänischen, norwegischen und niederländischen Regierung. Diese letzteren hatten aktiv alle privaten Vereinbarungen zur Erleichterung des Handels ermutigt, die schwedische Regierung verbot sie ausdrücklich.

Abgesehen hiervon weigerte sich die schwedische Regierung ungefähr zur gleichen Zeit, ihre Liste der verbotenen Ausfuhren zu erweitern und legte dem Durchfuhrhandel nach Rußland Einschränkungen auf. Sie ordnete an, daß nach Rußland bestimmte Güter nur dann das Land verlassen dürften, wenn eine Ausfuhrlizenz angefordert und bewilligt worden sei und weigerte sich, die Ausfuhr von Waffen und Munition nach Rußland überhaupt zuzulassen. Die schwedischen Regierungsstellen deuteten an, daß jede für die Warendurchfuhr nach Rußland erteilte Lizenz durch eine Lizenz für die Wiederausfuhr einer entsprechenden Menge Güter nach Deutschland ausgeglichen werden müsse. Bei dieser Lage der Dinge wurde der mit einer Ladung schwedischen Magneteisenerzes nach Rotterdam bestimmte Dampfer Ernest Cassel eingebracht. Da nicht verheimlicht wurde, daß die Ladung für Deutschland bestimmt sei, erging die Anordnung, das Prisengerichtsverfahren auf Grund der März-Order einzuleiten. Die schwedische und die britische Regierung beharrten nun auf zwei entgegengesetzten Behauptungen, die nur durch Verhandlungen ausgesöhnt werden konnten. Die schwedische Regierung weigerte sich zuzugeben, daß auf Grund der März-Order irgendein Schiff angehalten oder irgendeine Ladung gelöscht werden könne, da die Order an sich rechtswidrig sei. Sie behauptete außerdem, die Zurückhaltung sei völlig *ultra vires*, da wir Magneteisenerz nicht zum Banngut erklärt hätten und die heimischen Ausfuhren Schwedens nicht anhalten dürften. Wir konnten unsererseits nicht ein Tüttelchen dieser Behauptungen anerkennen. Abgesehen hiervon wirkten die Anschuldigungen, die jede Partei seit Jahresbeginn

gegen die andere erhoben hatte, streitverschärfend. Die Schweden behaupteten, selbst wenn wir Empfänger in Verdacht hätten, hätten wir noch kein Recht, deshalb Ladungen zurückzuhalten, denn die schwedischen Verordnungen würden so angewandt, daß unehrliche Kaufleute sie nicht umgehen könnten. Wir antworteten darauf, wir hätten so viel Gründe für unsere Kenntnis von der Umgehung der schwedischen Verordnungen, daß wir verdächtigen Empfängern nicht gestatten könnten, ihre Güter abzunehmen. Der einzige Punkt, über den sich die beiden Regierungen einig waren, war der Zusammenbruch des Dezemberabkommens."[180]



b) Die Verhandlungen in Stockholm

Ungefähr zur selben Zeit, in der Graf Wrangel sich in London um die Beilegung eines Zwischenfalls in Mexiko City bemühte, schlug Herr Wallenberg vor, die beiden Regierungen sollten in einigen dringenden Angelegenheiten zu einer vorläufigen Einigung kommen und dann Verhandlungen über eine Generalregelung eröffnen. "Die damals besonders zur Erörterung stehenden Fragen waren: unser Vorkauf einer großen Zahl für Schweden bestimmter Baumwolladungen auf Grund des Baumwollabkommens mit den Vereinigten Staaten und unsere konsequente Verweigerung von Lizenzen für Gummi und Gummiwaren, durch die Tennisbälle in Schweden praktisch unerhältlich geworden waren. Sogar der König war gezwungen gewesen, das Tennisspielen aufzugeben, was ihn gegen uns aufgebracht zu haben scheint. Das Ergebnis dieser versöhnlicheren Unterhaltung war die Freigabe einer erheblichen Menge Baumwolle und Gummi durch uns und die Gewährung schwedischer Lizenzen für die Durchfuhr der von dem russischen Militärattaché listenmäßig zusammengestellten Güter."[181]

Zu einer Gesamtregelung aller Streitfragen wurde Ende Juni eine Delegation unter Führung Mr. Vansittarts nach Stockholm entsandt. Die vereinbarten Diskussionsbasen für die Stockholmer Verhandlungen waren folgende: "Beseitigung aller Hindernisse des freien Handelsaustauschs zwischen dem Vereinigten Königreich und Schweden für ihre jeweiligen Erzeugnisse, Beseitigung aller Hindernisse für den Brief- und Telegrammverkehr zwischen Schweden und den neutralen Ländern, Freiheit der Einfuhren nach Schweden aus neutralen Ländern in den für den heimischen Verbrauch in Schweden erforderlichen Mengen. Sicherheiten dafür, daß die auf Grund eines solchen Abkommens nach Schweden eingeführten Güter nicht nach Deutschland wiederausgeführt werden, solange ihre Ausfuhr verboten ist, Transithandel zwischen Großbritannien und Rußland durch Schweden."[182]

Der Kardinalpunkt der Verhandlungen war die Verringerung der neutralen Einfuhren auf den Normalumfang. "Auf Grund der damals in Bern geführten Verhandlungen und der Bereitwilligkeit des Niederländischen Trusts zur Handhabung des Systems bestand für uns die Gewißheit, daß Handelsvereinigungen, Trusts und Gilden stets bereitwilliger und auch geeigneter sein würden, das System anzunehmen und zu handhaben als Regierungen und deren Ressorts. Die Politik, diese Vereinigungen zu fördern, hatte zwar durch die Einwendungen der dänischen und norwegischen Magnaten einen Rückschlag erfahren, und man hatte einen zeitweiligen Ersatz in den Abkommen mit den Schiffahrtsgesellschaften gefunden. Aber die Politik war nichtsdestoweniger wieder im Vordringen, weil keine andere zufriedenstellende Möglichkeit entdeckt worden war. Auf diese beiden Punkte: Beschränkung der Einfuhren auf den Normalumfang und Errichtung einer Vereinigung für den Empfang und die Verteilung der Einfuhren legte deshalb Mr. Vansittart in seinen einleitenden Darlegungen den größten Nachdruck. Er wies darauf hin, daß Herr Wallenberg selbst eingewilligt habe, daß das Ziel der Verhandlungen die Beseitigung der Hindernisse für die freie Einfuhr der für heimischen Verbrauch in Schweden erforderlichen Güter aus neutralen Ländern sein sollte, und erklärte dann, daß ähnliche Hindernisse in Holland in wirksamer Weise durch den niederländischen Trust beseitigt worden seien. Die schwedische

Baumwollspinnervereinigung habe vor kurzem mit uns ein Abkommen getroffen,[183] das uns über die von der Vereinigung benötigten Mengen an Rohbaumwolle unterrichte und die Sicherheit für den Verbrauch der bearbeiteten Baumwolle in Schweden gäbe. Wenn es deshalb unmöglich oder unzweckmäßig sein sollte, einen zentralen Empfangs- und Verteilungstrust in Schweden zu errichten, würde es dann nicht möglich sein, getrennte Vereinigungen jener Handels- und Industriezweige zu bilden, die Nahrungsmittel, Textilien, Metalle und Treibstoffe einführten? Der ihm aus der schwedischen Presse bekannte Einwand, diese Abkommen seien Anschläge auf die Freiheit des neutralen Handels, wurde von Mr. Vansittart sehr sorgfältig im voraus abgeschnitten:

> Ich möchte auf folgenden Punkt bestehen: unter dem gegenwärtigen System gewähren wir z. B. im Monat März Lizenzen für verschiedene Ladungspartien einer Ware an A, B und C usw., bis die Ausfuhr über den Normalumfang steigt und wir nicht mehr in der Lage sind, weitere Lieferungen abzugeben. Das scheint uns vom schwedischen Standpunkt nicht zufriedenstellend zu sein, denn es bedeutet wahrscheinlich, daß einige schwedische Kaufleute nicht ihren Anteil erhalten. So wurden A, B und C zufriedengestellt, weil sie im März, als noch keine Verknappung oder Anormalität eingetreten war, ihren Antrag stellten, während D, ein ebenso trefflicher Antragsteller, der am 1. April an uns herantrat, nicht mehr befriedigt werden konnte. Das läuft darauf hinaus, daß wir unter dem gegenwärtigen System in gewissem Umfang und fast unfreiwillig die Verteilung der Güter in Schweden und nicht nur die Ausfuhr nach diesem Land kontrollieren. Im Gegensatz dazu würde der Vorschlag, den wir Ihnen jetzt zu machen haben werden, bedeuten, daß die Verteilung der Güter, die wir nach Schweden schicken, völlig in schwedische Hände gelegt würde. Das scheint uns gerechter und wahrscheinlich weit befriedigender für Sie zu sein. Wir hoffen, daß Sie unseren Vorschlag über die Bildung von Vereinigungen in diesem Lichte prüfen werden."[184]

"Es scheint sicher, daß die schwedischen Regierungsstellen diese Vorschläge vorhergesehen und sich entschlossen hatten, sie nicht anzunehmen, denn schon bevor sie tatsächlich vorgelegt wurden, brachten die führenden Zeitungen Stockholms die Öffentlichkeit dagegen auf. Das *Stockholms Dagblad* stellte den schwedischen Einfuhrtrust als ein Instrument bin, das England die absolute Kontrolle über den schwedischen Handel einräumte. Dann fuhr der Verfasser des Leitartikels nach einer Schilderung des Niederländischen Trusts fort: Es ist anscheinend Englands Wunsch, Schweden und die anderen neutralen Länder einer solchen inquisitorischen Kontrolle zu unterwerfen. Es braucht kaum gesagt zu werden, daß das unwürdig wäre, es würde eine Übergabe sein. Das *Svenska Dagblad* und die *Nya Daglight Allehanda* veröffentlichten ähnliche Artikel. Von Anfang an wurden also die Verhandlungen durch einen von außen kommenden störenden Lärm begleitet, daß die Streitpunkte in einer dem Nationalstolz Rechnung tragenden Weise beigelegt werden müßten und daß sie nicht als bloße Fragen des Geschäfts und der Zweckmäßigkeit behandelt werden dürften. Zwei Tage später weigerten sich die Schweden, die britischen Vorschläge in Betracht zu ziehen. Ihre Weigerung war so unbedingt und ihre Gegenvorschläge waren so hart und entschieden, daß die ganze Verhandlung gefährdet war. Erstens weigerten sich die Schweden zuzugeben, daß eine Ladung, die nicht Banngut sei, auf Grund der März-Order zurückgehalten werden könne, infolgedessen, so erklärten sie, könnten sie einer Erweiterung der in dem sich nur auf Banngut beziehenden Dezemberabkommen gegebenen Versprechungen nicht zustimmen. Zweitens stellten sie fest, daß sie niemals eine andere Garantie gegen die Wiederausfuhr geben könnten, als die Garantie ihrer Gesetze und Verordnungen und daß keine Verhandlung ohne unser förmliches Anerkenntnis der angemessenen Handhabung ihrer Verordnungen und Verzicht auf jede weitere Prüfung der Angelegenheit möglich sei. Bezüglich der Durchfuhrfrage erklärten sie, daß ein striktes neutrales Verhalten sie verpflichte, keinem Kriegführenden eine Vergünstigung zu gewähren, die nicht durch eine gleichwertige Vergünstigung des anderen Kriegführenden ausgeglichen würde. Infolgedessen, so teilten sie uns mit, müßte die Menge der nach Rußland durchgelassenen Waren und der nach Deutschland wiederausgeführten Güter auf gleicher Höhe gehalten werden. Sie erkannten unsere wichtigste Behauptung, Einfuhren müßten auf das zum

heimischen Verbrauch Erforderliche beschränkt werden, an, aber sie erhoben den Anspruch, sie allein seien für die Bestimmung des heimischen Verbrauchs und zur Berechnung der normalen Einfuhrziffern zuständig. Sie teilten unseren Vertretern sehr nachdrücklich mit, daß weder diese Bestimmung noch die entsprechenden Statistiken mit fremden Diplomaten diskutiert werden könnten."[185] Da dieses vage Anerkenntnis einer Normaleinfuhr der einzige verbindende Punkt der Vorschläge beider Staaten war, konzentrierte Mr. Vansittart die Diskussion hierauf und wies nach, daß ohne vorherige Berechnung der Mengen und ohne genaue Kontrolle der monatlichen Zufuhren die Beschränkung der Einfuhren auf das Normalmaß nicht möglich sein würde. Bei jedem anderen System stellten sich abnorme Einfuhren erst lange nach dem Überschreiten des Durchschnittsbetrages heraus. Die Schweden vermieden jedoch sorgfältig jede "Erörterung praktischer Einzelheiten und erklärten es für eine Frage des Nationalstolzes, daß der schwedische Handel allein von der schwedischen Regierung geordnet würde".[186]

Die britische Delegation erkannte nunmehr, daß ein weiteres Beharren auf ihren ursprünglichen Forderungen die Verhandlungen zum Scheitern bringen würde. Dies mußte jedoch auf jeden Fall vermieden werden, da die russischen Niederlagen im Mai und Juni 1915 ein Fortbestehen des für die Dauer der britisch-schwedischen Verhandlungen abgeschlossenen *modus vivendi* über die Durchfuhr nach Rußland dringend wünschenswert erscheinen ließen, und da innenpolitische Rückwirkungen nachteiliger Art, insbesondere ein England unerwünschter Wechsel des Außenministers die Folge gewesen wären. Mr. Vansittart ließ deshalb den Plan eines Einfuhrtrustes fallen und arbeitete einen neuen Plan aus, der auf der Grundlage des Anerkenntnisses der schwedischen Ausfuhrverbote als hinreichende Garantie gegen Wiederausfuhren in bestmöglichster Weise die beiden wichtigsten Punkte: Beschränkung der schwedischen Einfuhren auf das Normalmaß und Sicherung des russischen Durchfuhrhandels, regelte. "Der Abkommensentwurf, den die britischen Abgesandten neu ausarbeiteten, war von den mit einer Gilde oder Kaufmannsvereinigung abgeschlossenen Abkommen durchaus verschieden.[187] Da die Besonderheiten des Abkommens wahrscheinlich ein Zeugnis dafür sind, was eine neutrale Regierung im Gegensatz zu einer Kaufmannsvereinigung zu versprechen bereit war, verdienen sie eine Prüfung. Jedenfalls hätten, wie später gezeigt werden wird, die schwedischen Regierungsstellen Mr. Vansittarts Kompromiß zugestimmt.

Was erstens den russischen Durchfuhrhandel anbetrifft, so hatte es sich während der langen Streitereien, die den Verhandlungen vorausgingen, herausgestellt, daß einige von Schweden aus Großbritannien eingeführte Waren trotz ihres geringen Wertes und ihrer geringen Menge von großer Bedeutung für die schwedische Industrie waren. Herr Wallenberg hatte sich sehr besorgt darüber geäußert, daß Lizenzen für Hanf, Jute, Gummi und gewisse Gerbstoffe, deren Zufuhr wir kontrollierten, verweigert werden könnten und hatte darauf bestanden, daß während des für die Dauer der Verhandlungen in Kraft gesetzten zeitweiligen Übereinkommens Lizenzen freigiebig gewährt werden sollten. Mit anderen Worten, Kohle war nicht unser einziges Druckmittel. Mr. Vansittart schlug deshalb vor, daß der russische Durchfuhrhandel durch ein System verhältnismäßiger Lizenzen für britische Ausfuhren nach Schweden und für Durchfuhren nach Rußland gesichert werden sollte. Die britische Abordnung war sich darüber im klaren, daß dieses System zu einem unablässigen Feilschen und Aushandeln führen werde. Aber das mußte in Kauf genommen werden, hatte doch bei Beginn der Verhandlungen der norwegische Gesandte ausfindig gemacht, die Schweden würden in der Frage der russischen Durchfuhr so geringe Zugeständnisse wie möglich machen, da sie durch Versprechungen gegenüber der deutschen Regierung gebunden seien. Später gaben die schwedischen Delegierten das sogar selbst zu. Solche Durchfuhren nach Rußland, die überhaupt durchgesetzt werden konnten, konnten demnach nur durch wirtschaftlichen Druck erzielt werden.

Zweitens waren Mr. Vansittart und seine Kollegen überzeugt, daß kein Abkommen und nicht einmal eine Verhandlung möglich sei, wenn sie nicht zugäben, daß die schwedische Regierung allein für

die Durchführung aller Klauseln und Bedingungen verantwortlich sei, denn sie erhielten zahlreiche Andeutungen, daß es den Kaufleuten nicht einmal in Fragen geringerer Bedeutung erlaubt werden würde, mit ihnen zu verhandeln. Da dies als unvermeidlich anerkannt werden mußte, so ergab sich die Notwendigkeit, die schwedischen Ausfuhrverordnungen, die schwedischen Berechnungen der Normaleinfuhr und die Garantien der schwedischen Regierung für den heimischen Verbrauch als volle und ausreichende Sicherheit für die Bedingungen hinzunehmen, denen wir die größte Bedeutung beimaßen. Das war natürlich keineswegs zufriedenstellend. Doch die britischen Abgesandten meinten, man könne die Garantie durch ein besonderes Abkommen verstärken. Sie schlugen deshalb die Einteilung der der schwedischen Regierung zu garantierenden Einfuhren in zwei Klassen vor. Für die erste Klasse sollten keinerlei Lizenzen erteilt werden. Güter der zweiten Klasse sollten in Normalmengen eingeführt werden. Zur ersten Warenklasse wurden Waffen, Munition, militärische Ausrüstungsgegenstände, für Munitionsfabriken besonders wichtige Metalle, Leder, Wollgarne und Mineralöle, zur zweiten Banngutwaren, die Artikel des allgemeinen Handels waren, gerechnet."[188]

Die Nachteile dieses Plans bestanden erstens darin, daß Güter der ersten Warenklasse nur über den, einen großen Teil des Jahres hindurch durch Eis geschlossenen Hafen Archangelsk nach Rußland gesandt werden konnten, zweitens darin, daß die alleinige Zuständigkeit der schwedischen Regierung zur Berechnung der Normaleinfuhren zu einem Zeitpunkt anerkannt wurde, in dem die schwedischen Einfuhren aus den Vereinigten Staaten für die dem April 1915 vorangehenden Monate auf 72 Millionen Dollar gegenüber 17 Millionen in der entsprechenden Zeit des Vorjahres geschätzt wurden. "Schließlich war es ein besonders von Mr. Findlay betonter Nachteil, daß die schwedischen Regierungsstellen durch ihre steife, zänkische und unfreundliche Haltung sich bessere Bedingungen sichern wollten, als die neutralen Regierungen, die entgegenkommend gewesen waren. Niemand konnte sich dieser Nachteile bewußter sein als Mr. Vansittart, aber seine letzten Weisungen gingen dahin, die Verhandlungen am Leben zu erhalten und seinen Plan, wenn auch nur als Vorschlag *ad referendurn*, zu überreichen."[189]

"Bei der Übergabe seines Plans legte Mr. Vansittart die Bedeutung dar, die wir einer ungefähren Kenntnis der von den schwedischen Regierungsstellen anzuwendenden Prüfungsarten für die Normaleinfuhr und den heimischen Verbrauch beilegten. Die Schweden antworteten so steif wie vorher, sie könnten uns niemals erlauben, Tatsachen und Zahlen mit ihnen zu erörtern, und sie würden niemals einwilligen, daß Durchschnittswerte der Statistiken von Normaljahren zur Grundlage der Berechnung gemacht würden. Sie versprachen, daß ein staatlicher Ausschuß in jedem Einzelfall darüber entscheiden solle, was heimischer Verbrauch sei und was nicht. In Wahrheit scheinen die Schweden, die inzwischen erkannt hatten, daß die Kriterien des heimischen Verbrauchs der Zentralpunkt der Verhandlungen sein würden, den Widerstand gegen das Rationierungsprinzip als solches vorbereitet zu haben, denn ungefähr um diese Zeit erteilten sie ihrem Gesandten in Washington die Weisung, der amerikanischen Regierung vorzuschlagen, sich gemeinsam mit ihnen der britischen Forderung zu widersetzen. In seiner ersten Antwort antwortete der Staatssekretär, seine Regierung werde in Betracht zu ziehen haben, ob der schwedische Handel mit Zustimmung der schwedischen Regierung beschränkt werden würde oder ob die Beschränkung einseitig von den Briten auferlegt werde. Im letzteren Fall, gab er zu, sei die Lage so, daß sie eine Erwägung durch die Regierung der Vereinigten Staaten erfordere. Der schwedische Gesandte legte daraufhin seine Sache noch einmal in der abstrakten Form dar, deren sich die Regierung der Vereinigten Staaten gewöhnlich in Protestnoten bedient:

> Ich zweifle nicht daran, daß die von England vorgeschlagenen Mengen dem Normalen entsprechen, aber nach meiner Auffassung ist das nicht der streitige Punkt: Hat ein Kriegführender das Recht, den Handelsverkehr zwischen zwei Neutralen zu beschränken? Die Theorie einer solchen Handlungsweise scheint abstoßend zu sein, selbst wenn die Beschränkung tatsächlich keine Beschränkung ist.

Hierauf antwortete der Staatssekretär sehr behutsam und der Schritt verlief ergebnislos. Der Schriftwechsel bleibt jedoch als Beweis für die schwedischen Absichten interessant. Mitte Juli hatte die britische Abordnung ihre Aufgabe, die Verhandlungen hinzuziehen, insoweit erfolgreich erfüllt, als zwei Entwürfe, ein schwedischer und ein britischer, von den Delegationen geprüft wurden. Die beiden Listen und die für diese gegebenen Garantien waren beiden Entwürfen gemeinsam. Die Schweden fügten jedoch die neue Bedingung hinzu, daß Schiffe, deren Papiere in Ordnung seien, nicht länger als 48 Stunden zurückgehalten werden dürften. Sie erklärten ferner, daß ihre Forderungen in der Post- und Telegrammfrage befriedigt werden müßten. Hier hatten wir einen festen Stand. Wir zensierten allerdings die Post von neutralen nach neutralen Ländern, aber nur, wenn sie durch unser Gebiet befördert wurde. Das war aber keinerlei Verletzung des Abkommens über die Unverletzlichkeit der Post auf hoher See. Es war in der Tat eine unabweisliche Pflicht jedes kriegführenden Staates, zu verhindern, daß keine dem Feinde förderliche Mitteilung sein Gebiet passierte. Die Zensur der Telegramme war aus dem gleichen Grunde notwendig..."[190]

Die Verhandlungen wurden weiter erschwert durch die Annahme gesetzlicher Maßnahmen für den Kriegsfall im Riksdag und durch öffentliche Äußerungen des Ministerpräsidenten, die auf die Möglichkeit einer Intervention zugunsten Deutschlands anspielten. "Um mit Mr. Vansittart zu sprechen, war jedes Wort ein Hindernis. Die Schweden maßen den Worten Nationalehre und Nationalstolz eine so große Bedeutung bei, daß sie entschieden Einwendungen gegen die Worte: *reasonable quantities* erhoben, die für sie einen Eingriff in die schwedische Souveränität darstellten."[191]



c) Der Abkommensentwurf und seine Ablehnung durch die britische Regierung

Bei dem Anfang August erfolgenden Abschluß der Verhandlungen kam uns die Feststellung unserer Sachverständigen sehr zugute, daß der Wert unserer Jahreseinfuhren nach Schweden den Wert der schwedischen Güter, die, wie Roheisen, Stahl und Grubenholz, für unsere Wirtschaft wichtig waren, erheblich überstieg. "Dank dieser günstigen Bilanz in den wichtigsten Handelszweigen gelang es den britischen Vertretern durch ein zu Beginn jeden Monats im gegenseitigen Einvernehmen neu festzusetzendes System des Güteraustausches den russischen Durchfuhrhandel und die Zufuhren schwedischer Güter zu sichern (Art. 1 und 2). In der Frage, die bei unseren Vertretern so viele Befürchtungen hervorgerufen hatte, ob Durchfuhrlizenzen nach Rußland und Wiederausfuhrlizenzen nach Deutschland gleichmäßig erteilt werden sollten, konnten die Abgesandten keine befriedigende Lösung erzielen. Admiral Lindmann leugnete, daß seine Regierung beabsichtige, beide gleichzusetzen und seine Verneinung wurde zu Protokoll genommen. Die britischen Abgesandten waren jedoch überzeugt,[192] daß der Admiral bei dieser Erklärung erhebliche innere Vorbehalte machte und wußten deshalb nicht, welcher Wert ihr beizumessen war. Der wesentlichste Teil des Abkommens war der dritte Artikel, der Mr. Vansittarts erstes Kompromiß enthielt, nach welchem die nicht auszuführenden Güter auf zwei Listen gesetzt werden sollten. Für Güter der ersten Liste sollten in keinem Falle Ausfuhrlizenzen erteilt werden. Güter der zweiten Liste sollten auf die Liste der Ausfuhrverbote gesetzt und nur für den schwedischen inneren Verbrauch eingeführt werden. Die beiden großen Zugeständnisse an die Schweden bestanden darin, daß keine Bestimmungen über die Abschätzung oder Anzeige der Zahlen des Normalverbrauchs vorgesehen waren und daß die britische Regierung eine Bescheinigung der 'Handelskommission' als genügenden Beweis dafür betrachten sollte, daß die für den schwedischen heimischen Verbrauch notwendigen Mengen nicht überschritten werden würden. Die britischen Abgesandten hatten jedoch einen Punkt durchgesetzt. Die Güter, für die die Bescheinigung der Handelskommission erteilt werden sollte, sollten vor der Abfahrt des Schiffes deklariert werden. Es ist möglich, daß diese Bedingung uns ein Recht auf Vorstellungen gegeben haben würde, falls Bescheinigungen in unrichtiger Weise erteilt worden wären. Die Abgesandten erklärten niemals unzweideutig, welchen

Wert sie den schwedischen Versprechungen auf die Beschränkung der Einfuhren auf das Normalmaß beilegten. Da sie in den vergangenen Wochen darüber Klarheit erlangt hatten, daß andere Garantien nicht erhältlich waren, hielten sie es wahrscheinlich für fruchtlos, über ihren Wert nachzudenken. Die übrigen Artikel waren weniger wichtig. Ein Kompromiß wurde in der Frage der Zurückhaltungen durch die Zusage von Liegegeldern für Schiffe erzielt, die länger als drei Tage zurückgehalten wurden. Die Schweden erklärten sich zur Anerkennung unseres Rechts zur Zurückhaltung von Ladungen bereit, falls klare Beweise für deren feindliche Bestimmung vorlagen. Keine Zugeständnisse wurden den schwedischen Forderungen in der Frage der Post und Telegramme gemacht."[193]

"Dieser Abkommensentwurf war von den in Bern und im Haag verhandelten und von dem mit der dänischen Gilde beabsichtigten so verschieden, daß er mit Recht als eine Ausnahme unseres im Ausbau befindlichen allgemeinen Kontrollsystems bezeichnet werden konnte. Das Abkommen würde als solches für das ganze neutrale Europa die Ankündigung einer Schlappe unserer Politik gewesen sein. Das war aber nicht die einzige Gefahr. Die Beschränkung neutraler Einfuhren auf das Normalmaß war inzwischen als der einzige praktische Weg zur Durchsetzung der März-*Order in Council* erkannt worden. Selbst dann aber, wenn die Neutralen den Grundsatz anerkannt hatten und wenn sie ihre eigenen Schätzungen des Normalverbrauchs uns offen und unzweideutig mitteilten, war eine Einigung erst nach mühsamen Verhandlungen und Diskussionen über Einzelfragen erreicht worden. Es war deshalb so gut wie sicher, daß die schwedischen Regierungsstellen, nachdem sie sich in dieser wesentlichen Frage, was für den heimischen Verbrauch notwendig sei und was nicht, zu Richtern gemacht hatten, Berechnungen und Schätzungen aufgestellt hätten, die selbst bei Mitteilung an uns von unseren Sachverständigen für zweifelhaft gehalten worden wären."[194] Der aus der allgemeinen Haltung der Schweden sich ergebende Verdacht würde wahrscheinlich durch Untersuchungen über besonders hohe Einfuhrziffern und über zweifelhafte Ausfuhren nach Deutschland bestärkt worden sein.

Gleichwohl glaubte das Außenamt, aus diesen Gründen allein ein Abkommen nicht verwerfen zu können. War es doch vielleicht das Besterreichbare in einem Lande, das durch die Siege unserer Gegner sichtlich beeindruckt war. Die Auffassung des Außenamts bringen die folgenden, den Abgesandten erteilten Weisungen am besten zum Ausdruck:

> "Auch ich sehe es als für uns wichtig an, über die nächsten Wochen und sogar Monate hinwegzukommen, in denen wir besonders vermeiden müssen, daß Schweden einen Vorwand erhält, zu den Waffen zu greifen. Ich bin nicht davon überzeugt, daß der bloße Fehlschlag, zu einem Abkommen zu gelangen, tatsächlich solch einen Vorwand bieten oder Schweden zu einem Kriege oder zu einem noch unfreundlicheren Verhalten als das jetzige veranlassen würde. Aber wenn Sie und der Gesandte Seiner Majestät eine solche Möglichkeit befürchten, mag es notwendig werden, irgendein Abkommen zu schließen. Wenn jedoch jedes Abkommen, das erhältlich ist, sicher unbefriedigend ist, und wenn, was möglich erscheint, eine Änderung der politischen Lage auf dem Balkan und an den Dardanellen binnen kurzem unsere Stellung verbessert, dann wird es um so besser sein, je enger der Umfang des Abkommens ist, je geringer die Punkte sind, in denen wir Zugeständnisse machen und je länger die Verhandlungen bis zur Unterzeichnung fortgeführt werden. Wenn wir ein seinem Wesen nach schlechtes Abkommen haben müssen, bloß weil es gefährlich erscheint, keines zu schließen, so wird es gut sein, unsere Verpflichtungen soviel wie möglich auf allgemeine Grundsätze zu beschränken und die Schwierigkeiten bestimmter und ausgedehnter Zugeständnisse durch Formulierungen zu vermeiden, deren Unbestimmtheit es erlaubt, die Punkte, über die eine Einigung sich als unmöglich erweist, zu übergehen und ungeregelt zu lassen. Ich empfehle Ihnen deshalb, als den unter den gegebenen Umständen am wenigsten zu Bedenken Anlaß gebenden Weg, nach besten Kräften die schwedischen Vorschläge auf der bisher befolgten Linie in allgemeiner Form zu

erörtern und dabei die erreichbaren Zugeständnisse zu erwirken und im Falle einer drohenden Stockung Ihre Zuflucht zu einer allgemeinen Formel zu nehmen. Es erscheint wünschenswert, klarzustellen, daß Sie weder die Regierung Seiner Majestät bestimmt verpflichten, noch deren besondere Ermächtigung haben, einzelne Vorschläge zu machen oder vorläufig anzunehmen. Ihre allgemeine Haltung sollte auf die Paraphierung eines Abkommensentwurfes *ad referendum* gerichtet sein, das Seiner Majestät Regierung in der Hoffnung, wie Sie es ausdrücken können, unterbreitet werden soll, daß die vollständigeren Erläuterungen, die Sie bei Überbringung des Entwurfs mündlich vorbringen werden, sie schließlich zu seiner Annahme bewegen wird.

Dieses Verfahren würde es gestatten, die Abordnung gegebenenfalls ohne den Anschein eines Bruchs zurückzurufen, und würde uns instand setzen, nach Rücksprache mit Ihnen zu entscheiden, ob letzten Endes die von Schweden geforderten großen Zugeständnisse gemacht werden sollen.

In der Zwischenzeit steht es in unserer Macht, echte schwedische Wünsche mit derjenigen Großzügigkeit zu befriedigen, die die Lage in Rußland und unsere eigenen Bedürfnisse schwedischer Waren erfordern."[195]

Da die militärische Lage im Spätsommer 1915 immer noch undurchsichtig erschien, so war ein weiterer Zeitgewinn dringend erwünscht. Das Außenamt entschloß sich daher, die Delegation zu einer Besprechung über die bisherigen Ergebnisse nach London zurückzurufen. Der schwedischen Regierung wurde mitgeteilt, daß man sich nicht vor Mitte September über die Annahme des Abkommens äußern könne.

"Als der vollständige Text des Abkommens im Außenamt vorlag, sprach sich Mr. Parker von der Banngutabteilung entschieden gegen seine Annahme aus. Dem wurde zugestimmt, denn Sir Edward Grey zeichnete Mr. Parkers Aufzeichnung gegen und ließ sie dem Kabinett im Umlauf vorlegen. Inzwischen zeigte es sich, daß das System des gegenseitigen Austausches wesentlicher Güter und des Aushandelns des russischen Durchfuhrhandels mit Lizenzen für Kohle, Gummi, Gerbstoffe, Zinn und Wolle - ein System, um dessen Ausarbeitung sich die Abordnung so bemüht hatte - auch ohne Abkommen funktionierte. Eine Reihe von zeitweiligen Abmachungen wurden zwischen Herrn Wallenberg und Mr. Howard vereinbart, und Herr Wallenberg deutete an, er ziehe einem Abkommen, das von beiden Seiten verschieden ausgelegt würde, einen vertraglosen Zustand vor und sei bereit, die Handelsbeziehungen zwischen den beiden Ländern durch dieses periodisch erneuerbare Aushandeln zu regeln. Diese vorläufigen Aushilfen, die von Zeit zu Zeit nach hartem Feilschen aber doch ohne ernste Schwierigkeiten erneuert wurden, bestärkten Sir Eyre Crowe in seiner in der ersten Phase der Verhandlungen ausgedrückten Meinung, daß Schweden nicht beabsichtige, in den Krieg einzutreten und daß wir ohne Abkommen die Möglichkeit hätten, die Anhäufung großer Vorräte in dem Lande zu verhindern.

Die Vorteile eines Abkommens (schrieb er) hören in dem Augenblick auf, in dem die angebotenen Sicherungen in der Praxis als nicht verläßlich befunden werden. Das hat sich in einem früheren Stadium bei Schweden gezeigt... Von diesem Gesichtspunkt aus werden wir besser ohne als mit einem Abkommen fahren. Wir werden auch überlegen müssen, wie bisher ohne ein Abkommen mit der Schweiz auszukommen... Ich stimme deshalb mit dem schwedischen Außenminister darin überein, daß es im ganzen genommen vorzuziehen ist, kein Abkommen mit Schweden zu haben. Ich sehe nicht voraus, daß das die Beziehungen mit Schweden schwieriger als jetzt gestalten wird. Es ist uns nicht gelungen, sie zu verbessern. Das ist alles.

Beide Seiten sahen also voraus, daß die Lage in den auf die Zurückberufung unserer Abordnung

folgenden Wochen durch kein Abkommen geregelt sein würde. In diesen selben Wochen wurde ferner ein Überblick über die militärische Lage, die so zweifelhaft gewesen war und das Außenamt so beeinflußt hatte, leichter. Die alliierten Heere hatten zwar keinen der vom Außenamt bei Absendung der letzten Weisung erhofften Erfolge erzielt. Die britischen Heere waren in Suvla gehemmt und in Helles angehalten worden. Auf dem westlichen Kriegsschauplatz hatten die französischen und britischen Heere die deutschen Linien angegriffen, waren aber zurückgeschlagen worden. Andererseits wurden die großen Sorgen über die russischen Heere langsam zerstreut, denn Ende September standen sie auf einer Linie, die sie bis zum Ende des Jahres hielten. Maßnahmen zur Wiederbewaffnung und Ausrüstung der Russen nahmen unaufhörlich ihren Fortgang und es bestand kein Zweifel mehr, daß die russischen Heere im kommenden Frühjahr noch im Felde stehen würden. Unter diesen Umständen entschloß sich die Banngutabteilung unter voller Zustimmung Sir Eyre Crowes, ein neues Abkommen nach dem Muster der anderenorts verhandelten Abkommen auszuarbeiten und es den Schweden mit dem Hinweis zu übermitteln, es enthielte alles, was wir vielleicht bewilligen könnten. Eine Abänderung könne nicht erwogen werden. Dieser Entwurf wurde am 10. Oktober überreicht. Herr Wallenberg, der einsah, daß jede Hoffnung auf Abschluß eines förmlichen Abkommens vorüber sei, antwortete, daß man die Dinge ohne großen Schaden wie bisher weiterlaufen lassen solle. Die Verhandlungen wurden bald darauf in einem Notenaustausch für beendet erklärt."[196]



Anmerkungen:

1 S. **191**. ...zurück...

2 S. **192**. Hierzu findet sich in dem Werk folgende Anmerkung: "Auf der ersten Washingtoner Konferenz machte der erste Lord der Admiralität Lord Lee of Fareham eine Reihe unbedachter Bemerkungen über die einzige wissenschaftliche Arbeit über diesen Gegenstand: *Synthèse de la Guerre Sousmarine* von Kapitän Castex. Er sagte, daß Kapitän Castex der französischen Flotte giftige Lehren einflöße, eine eigenartige Beschreibung der ersten leidenschaftslosen Überschau dessen, was zum mindesten eine der großen Operationen der Seekriegsgeschichte war." ...zurück...

3 S. **192**. Die Einzelheiten der englischen Darstellung sind den deutschen amtlichen Veröffentlichungen (*Kriegsrüstung und Kriegswirtschaft, Krieg zur See, Handelskrieg mit U-Booten*) und den Erinnerungen der deutschen militärischen Führer, insbesondere Tirpitzs, entnommen. Es wird deshalb im folgenden nur ein Überblick über die englischen Tatsachenangaben gegeben. Lediglich die englische Würdigung der tatsächlichen Ereignisse, sowie die Rechtsausführungen und Vergleiche des U-Bootkrieges mit der englischen Hungerblockade werden eingehender dargestellt. ...zurück...

4 S. **194**. ...zurück...

5 S. **195**. ...zurück...

6 S. **196**. ...zurück...

7 S. **197**. ...zurück...

8 S. **197**. ...zurück...

9 S. **198**. ...zurück...

10 S. **201**. ...zurück...

11 S. 203 *[Scriptorium merkt an: richtig S.* ***202****.]*. ...zurück...

12 S. **203**. ...zurück...

13 S. **204**. ...zurück...

14 S. **204**. ...zurück...

15 S. **205**. ...zurück...

16 S. **206**. ...zurück...

17 S. **206**. ...zurück...

18 S. **206**. ...zurück...

19 S. **207**. ...zurück...

20 S. **208**. ...zurück...

21 S. **209**. ...zurück...

22 S. **209**. ...zurück...

23 S. **210**. ...zurück...

24 S. **210**. ...zurück...

25 S. **213**. ...zurück...

26 S. **213**. ...zurück...

27 S. **214**. ...zurück...

28 S. **215**. ...zurück...

29 Das Werk zitiert hier mehrere Äußerungen aus amtlichen Berichten und Aufzeichnungen des Marinestabs und Tirpitz.. ...zurück...

30 S. **216**. ...zurück...

31 S. **217**. ...zurück...

32 S. **217**. ...zurück...

33 S. **218**. ...zurück...

34 S. **219**. Das Werk zitiert den Befehl **in einer Anmerkung** wörtlich und bemerkt dazu: "Es ist kaum glaublich, wie ein solcher Befehl gegeben werden konnte." ...zurück...

35 S. **221**. ...zurück...

36 S. **221**. ...zurück...

37 S. **222**. ...zurück...

38 S. **222**. ...zurück...

39 S. **223**. ...zurück...

40 S. **224**. ...zurück...

41 S. **225**. ...zurück...

42 S. **226**. ...zurück...

43 S. **227**. ...zurück...

44 S. **228**. ...zurück...

45 S. **228**. ...zurück...

46 S. **229**. ...zurück...

47 S. **229**. ...zurück...

48 S. **230**. ...zurück...

49 S. **230**. ...zurück...

50 S. **230**. ...zurück...

51 S. **231**. ...zurück...

52 S. **231**. ...zurück...

53 S. **232**. ...zurück...

54 S. **233**. ...zurück...

55 S. **234**. ...zurück...

56 S. **234**. ...zurück...

57 S. **234**. ...zurück...

58 S. **235**. ...zurück...

59 S. **235**. ...zurück...

60 S. **235**. ...zurück...

61 S. **236**. ...zurück...

62 S. **237**. ...zurück...

63 S. **237**. ...zurück...

64 S. **238**. ...zurück...

65 S. **238**. ...zurück...

66 S. **239**. ...zurück...

67 S. **239**. ...zurück...

68 S. **240**. ...zurück...

69 S. **241**. ...zurück...

70 S. **242**. ...zurück...

71 S. **242**. ...zurück...

72 S. **243**. ...zurück...

73 S. **243**. ...zurück...

74 S. **244**. ...zurück...

75 S. **245**. ...zurück...

76 S. **245**. ...zurück...

77 S. **246**. ...zurück...

78 S. **246**. ...zurück...

79 S. **249**. ...zurück...

80 S. **250**. ...zurück...

81 S. **250**. ...zurück...

82 S. **251**. ...zurück...

83 S. **253**. ...zurück...

84 S. **254**. ...zurück...

85 S. **254**. ...zurück...

86 S. **255**. ...zurück...

87 S. **256**. ...zurück...

88 S. **257**. ...zurück...

89 S. **257**. ...zurück...

90 S. **258**. ...zurück...

91 S. **259**. ...zurück...

92 S. **259**. ...zurück...

93 Ein Ausschuß von Cityleuten unter dem Vorsitz Sir Austen Chamberlains, der ihn in Finanzfragen beriet. ...zurück...

94 S. **260**. ...zurück...

95 S. **260**. ...zurück...

96 S. **261**. ...zurück...

97 S. **262**. ...zurück...

98 S. **263**. ...zurück...

99 S. **265**. ...zurück...

100 S. **266**. ...zurück...

101 S. **267**. ...zurück...

102 S. **268**. ...zurück...

103 S. **268**. ...zurück...

104 S. **269**. ...zurück...

105 S. **269**. ...zurück...

106 Anmerkung des Werkes: Diese Klausel wurde von uns eingefügt und sollte die Tür für einen guten neutralen Markt halb offen halten. ...zurück...

107 S. **271**. ...zurück...

108 S. **272**. ...zurück...

109 S. **272**. ...zurück...

110 S. **272**. ...zurück...

111 S. **273**. ...zurück...

112 S. **274**: Das Werk macht hierzu folgende Anmerkung: "Das Prisengericht wurde niemals aufgefordert, allein auf Grund des statistischen Beweises eine Ladung einzuziehen, so daß das Recht in diesem Punkt nicht feststeht. Die Beachtlichkeit des statistischen Beweises als Beweis für die spätere Feindbestimmung wurde im Kimfall erörtert. *British and Colonial Prize Cases*. Vol. I S. 405 ff." ...zurück...

113 S. **274**. ...zurück...

114 S. **275**. ...zurück...

115 S. **277**. ...zurück...

116 S. **277**. ...zurück...

117 S. **278**. ...zurück...

118 S. **279**. ...zurück...

119 S. **279**. ...zurück...

120 S. **280**. ...zurück...

121 S. 281 *[Scriptorium merkt an: richtig S.* ***280****.]* ...zurück...

122 S. **281**. ...zurück...

123 S. **281**. ...zurück...

124 S. **282**. ...zurück...

125 S. **282**. ...zurück...

126 S. **283**. ...zurück...

127 S. **287**. ...zurück...

128 S. **290**. ...zurück...

129 S. **290**. ...zurück...

130 S. **291**. ...zurück...

131 S. **292**. ...zurück...

132 S. **294**. ...zurück...

133 S. **294**. ...zurück...

134 S. **295**. ...zurück...

135 S. **296**. ...zurück...

136 S. **296**. ...zurück...

137 S. **297**. ...zurück...

138 S. **297**. ...zurück...

139 S. **298**. ...zurück...

140 S. **300**. ...zurück...

141 S. **301**. ...zurück...

142 S. **301**. ...zurück...

143 S. **302**. ...zurück...

144 S. **303**. ...zurück...

145 S. **304**. ...zurück...

146 S. **304**. ...zurück...

147 S. **305**. ...zurück...

148 S. **306**. ...zurück...

149 S. **306**. ...zurück...

150 S. **307**. ...zurück...

151 S. **308**. ...zurück...

152 S. **310**. ...zurück...

153 S. **311**. ...zurück...

154 S. **312**. ...zurück...

155 S. **313**. ...zurück...

156 S. **314**. ...zurück...

157 S. **315**. ...zurück...

158 S. **315**. ...zurück...

159 S. **316**. ...zurück...

160 S. **315**. ...zurück...

161 S. **317**. ...zurück...

162 S. **320**. ...zurück...

163 S. **321**. ...zurück...

164 S. **323**. ...zurück...

165 S. **324**. ...zurück...

166 S. **324**. ...zurück...

167 S. **325**. ...zurück...

168 S. **325**. ...zurück...

169 S. 327 *[Scriptorium merkt an: richtig S.* ***326****.]* ...zurück...

170 S. **327**. ...zurück...

171 S. **332**. ...zurück...

172 S. **334**. ...zurück...

173 S. **334**. ...zurück...

174 S. **335**. ...zurück...

175 S. **327**. ...zurück...

176 S. **328**. ...zurück...

177 S. **328**. ...zurück...

178 S. **329**. ...zurück...

179 S. **329**. ...zurück...

180 S. **330**. ...zurück...

181 S. **331**. ...zurück...

182 S. **331**. ...zurück...

183 S. **335**. ...zurück...

184 S. **336**. ...zurück...

185 S. **336**. ...zurück...

186 S. **337**. ...zurück...

187 S. **337**. ...zurück...

188 S. **338**. ...zurück...

189 S. **339**. ...zurück...

190 S. **339**. ...zurück...

191 S. **340**. ...zurück...

192 S. **340**. ...zurück...

193 S. **341**. ...zurück...

194 S. 340 *[Scriptorium merkt an: richtig S. **341**.]*. ...zurück...

195 S. **342**. ...zurück...

196 S. **343**. ...zurück...

Teil IV: Anhang

I) *Order in Council* vom 20. August 1914

Whereas during the present hostilities the Naval Forces of His Majesty will co-operate with the French and Russian Naval Forces, and

Whereas it is desirable that the naval operations of the allied forces so far as they effect *[sic]* neutral ships and commerce should be conducted on similar principles, and

Whereas the Governments of France and Russia have informed His Majesty's Government that during the present hostilities it is their intention to act in accordance with the provisions of the Convention known as the Declaration of London, signed on the 26th day of February, 1909, so far as may be practicable.

Now, therefore, His Majesty, by and with the advice of His Privy Council, is pleased to order, and it is hereby ordered, that during the present hostilities the Convention known as the Declaration of London shall, subject to tho following additions and modifications, be adopted and put in force by His Majesty's Government as if the same had been ratified by His Majesty: –

The additions and modifications are as follows: –

1. The lists of absolute and conditional contraband contained in the Proclamation dated August 4th, 1914, shall be substituted for the lists contained in Articles 22 and 24 of the said Declaration.

2. A neutral vessel which succeeded in carrying contraband to the enemy with false papers may be detained for having carried such contraband, if she is encountered before she has completed her return voyage.

3. The destination referred to in Article 33 may be inferred from any sufficient evidence and (in addition to the presumption laid down in Article 34) shall be presumed to exist if the goods are consigned to or for an agent of the Enemy State or to or for a merchant or other person under the control of the authorities of the Enemy State.

4. The existence of a blockade shall be presumed to be known:
   a. to all ships which sailed from or touched at an enemy port a sufficient time after the

notification of the blockade to the local authorities to have enabled the enemy Government to make known the existence of the blockade.

b. to all ships which sailed from or touched at a British or allied port after the publication of the declaration of blockade.

5. Notwithstanding the provisions of Article 35 of the said Declaration, conditional contraband, if shown to have the destination referred to in Article 33, is liable to capture to whatever port the vessel is bound and at whatever port the cargo is to be discharged.

6. The General Report of the Drafting Committee on the said Declaration presented to the Naval Conference and adopted by the Conference at the eleventh plenary meeting on February 25th, 1909, shall be considered by all Prize Courts as an authoritative statement of the meaning and intention of the said Declaration, and such Courts shall construe and interpret the provisions of the said Declaration by the light of the commentary given therein.

And the Lords Commissioners of His Majesty's Treasury, the Lords Commissioners of the Admiralty, and each of His Majesty's Principal Secretaries of State, the President of the Probate, Divorce, and Admiralty Division of the High Court of Justice, all other Judges of His Majesty's Prize Courts, and all Governors, Officers, and Authorities whom it may concern, are to give the necessary directions as to them may respectively appertain.



II) *Order in Council* vom 29. Oktober 1914

Whereas by an Order in Council dated the 20th day of August, 1914, His Majesty was pleased to declare that during the present hostilities the Convention known as the Declaration of London should, subject to certain additions and modifications therein specified, be adopted and put in force by His Majesty's Government; and

Whereas the said additions and modifications were rendered necessary by the special conditions of the present war; and

Whereas it is desirable and possible now to re-enact the said Order in Council with amendments in order to minimise, so far as possible, the interference with innocent neutral trade occasioned by the war:

Now, therefore, His Majesty, by and with the advice of His Privy Council, is pleased to order, and it is hereby ordered, as follows: –

1. During the present hostilities the provisions of the Convention known as the Declaration of London shall, subject to the exclusion of the lists of contraband and noncontraband, and to the modifications hereinafter set out, be adopted and put in force by His Majesty's Government.

The modifications are as follows: –

I. A neutral vessel, with papers indicating a neutral destination, which, notwithstanding the destination shown on the papers, proceeds to an enemy port, shall be liable to capture and condemnation if she is encountered before the end of her next voyage.

II. The destination referred to in Article 33 of the said Declaration shall (in addition to the presumptions laid down in Article 34) be presumed to exist if the goods are consigned to

or for an agent of the enemy State.

III. Notwithstanding the provisions of Article 35 of the said Declaration, conditional contraband shall be liable to capture on board a vessel bound for a neutral port if the goods are consigned "to order", or if the ship's papers do not show who is the consignee of the goods or if they show a consignee of the goods in territory belonging to or occupied by the enemy.

IV. In the cases covered by the preceding paragraph (III) it shall lie upon the owners of the goods to prove that their destination was innocent.

2. Where it is shown to the satisfaction of one of His Majesty's Principal Secretaries of State that the enemy Government is drawing supplies for its armed forces from or through a neutral country, he may direct that in respect of ships bound for a port in that country, Article 35 of the said Declaration shall not apply. Such direction shall be notified in the *London Gazette* and shall operate until the same is withdrawn. So long as such direction is in force, a vessel which is carrying conditional contraband to a port in that country shall not be immune from capture.

3. The Order in Council of the 20th August, 1914, directing the adoption and enforcement during the present hostilities of the Convention known as the Declaration of London, subject to the additions and modifications therein specified, is hereby repealed.

4. This Order may be cited as "The Declaration of London Order in Council, No. 2, 1914".

And the Lords Commissioners of His Majesty's Treasury, the Lords Commissioners of the Admiralty, and each of His Majesty's Principal Secretaries of State, the President of the Probate, Divorce, and Admiralty Division of the High Court of Justice, all other Judges of His Majesty's Prize Courts, and all Governors, Officers, and Authorities whom it may concern, are to give the necessary directions herein as to them may respectively appertain.



III) *Order in Council* vom 11. März 1915

Whereas the German Government has issued certain Orders which, in violation of the usages of war, purport to declare the waters surrounding the United Kingdom a military area, in which all British and allied merchant vessels will be destroyed irrespective of the safety of the lives of passengers and crew, and in which neutral shipping will be exposed to similar danger in view of the uncertainties of naval warfare;

And whereas in a memorandum accompanying the said Orders neutrals are warned against entrusting crews, passengers, or goods to British or allied ships;

And whereas such attempts on the part of the enemy give to His Majesty an unquestionable right of retaliation;

And whereas His Majesty has therefore decided to adopt further measures in order to prevent commodities of any kind from reaching or leaving Germany, though such measures will be enforced without risk to neutral ships or to neutral or noncombatant life, and in strict observance of the dictates of humanity;

And whereas the Allies of His Majesty are associated with Him in the steps now to be announced for restricting further the commerce of Germany:

His Majesty is therefore pleased, by and with the advice of His Privy Council, to order and it is hereby ordered as follows: –

I. No merchant vessel which sailed from her port of departure after the 1st March, 1915, shall be allowed to proceed on her voyage to any German port.

Unless the vessel receives a pass enabling her to proceed to some neutral or allied port to be named in the pass, goods on board any such vessel must be discharged in a British port and placed in the custody of the Marshal of the Prize Court. Goods so discharged, not being contraband of war, shall, if not requisitioned for the use of His Majesty, be restored by Order of the Court, upon such terms as the Court may in the circumstances deem to be just, to the person entitled thereto.

II. No merchant vessel which sailed from any German port after the 1st March, 1915, shall be allowed to proceed on her voyage with any goods on board laden at such port.

All goods laden at such port must be discharged in a British or allied port. Goods so discharged in a British port shall be placed in the custody of the Marshal of the Prize Court, and, if not requisitioned for the use of His Majesty, shall be detained or sold under the direction of the Prize Court. The proceeds of goods so sold shall be paid into Court and dealt with in such manner as the Court may in the circumstances deem to be just.

Provided that no proceeds of the sale of such goods shall be paid out of Court until the conclusion of peace, except on the application of the proper Officer of the Crown, unless it be shown that the goods had become neutral properly before the issue of this Order.

Provided also that nothing here in shall prevent the release of neutral property laden at such enemy port on the application of the proper Officer of the Crown.

III. Every merchant vessel which sailed from her port of departure after the 1st March, 1915, on her way to a port other than a German port, carrying goods with an enemy destination, or which are enemy property, may be required to discharge such goods in a British or allied port. Any goods so discharged in a British port shall be placed in the custody of the Marshal of the Prize Court, and, unless they are contraband of war, shall, if not requisitioned for the use of His Majesty, be restored by Order of the Court, upon such terms as the Court may in the circumstances deem to be just, to the person entitled thereto.

Provided that this Article shall not apply in any case falling within Articles II or IV of this Order.

IV. Every merchant vessel which sailed from a port other than a German port after the 1st March, 1915, having on board goods which are of enemy origin or are enemy property may be required to discharge such goods in a British or allied port. Goods so discharged in a British port shall be placed in the custody of the Marshal of the Prize Court, and, if not requisitioned for the use of His Majesty, shall be detained or sold under the direction of the Prize Court. The proceeds of goods so sold shall be paid into Court and dealt with in such manner as the Court may in the circumstances deem to be just.

Provided that no proceeds of the sale of such goods shall be paid out of Court until the conclusion of peace except on the application of the proper Officer of the Crown, unless it be shown that the goods had become neutral property before the issue of this Order.

Provided also that nothing herein shall prevent the release of neutral property of enemy origin on the application of the proper Officer of the Crown.

V. (1) Any person claiming to be interested in, or to have any claim in respect of any goods (not being contraband of war) placed in the custody of the Marshal of the Prize Court under this Order, or in the proceeds of such goods, may forthwith issue a writ in the Prize Court against the proper Officer of the Crown and apply for an order that the goods should be restored to him, or that their proceeds should be paid to him, or for such other order as the circumstances of the case may require.

(2) The practice and procedure of the Prize Court shall, so far as applicable, be followed *mutatis mutandis* in any proceedings consequential upon this Order.

VI. A merchant vessel which has cleared for a neutral port from a British or allied port, or which has been allowed to pass having an ostensible destination to a neutral port, and proceeds to an enemy port, shall, if captured on any subsequent voyage, be liable to condemnation.

VII. Nothing in this Order shall be deemed to affect the liability of any vessel or goods to capture or condemnation independently of this Order.

VIII. Nothing in this Order shall prevent the relaxation of the provisions of this Order in respect of the merchant vessels of any country which declares that no commerce intended for or originating in Germany or belonging to German subjects shall enjoy the protection of its flag.



IV) Banngutliste vom 4. August 1914

Whereas a state of war exists between us on the one hand and the German Empire on the other;

And whereas it is necessary to specify the articles which it is Our intention to treat as contraband of war;

Now, therefore, We do hereby declare, by and with the advice of Our Privy Council, that during the continuance of the war or until We do give further public notice the articles enumerated in Schedule I hereto will be treated as absolute contraband, and the articles enumerated in Schedule II hereto will be treated as conditional contraband:

Schedule I

The following articles will be treated as absolute contraband:

1. Arms of all kinds, including arms for sporting purposes, and their distinctive component parts.
2. Projectiles, charges, and cartridges of all kinds, and their distinctive component parts.
3. Powder and explosives specially prepared for use in war.
4. Gun mountings, limber boxes, limbers, military wagons, field forges, and their distinctive component parts.
5. Clothing and equipment of a distinctively military character.
6. All kinds of harness of a distinctively military character.
7. Saddle, draft, and pack animals suitable for use in war.
8. Articles of camp equipment and their distinctive component parts.
9. Armour plates.
10. Warships, including boats, and their distinctive parts of such a nature that they can only be

used on a vessel of war.

11. Aeroplanes, airships, balloons, and air craft of all kinds, and their component parts, together with accessories and articles recognizable as intended for use in connection with balloons and air craft.
12. Implements and apparatus designed exclusively for the manufacture of munitions of war, for the manufacture or repair of arms, or war materials for use on land and sea.

Schedule I

The following articles will be treated as conditional contraband:

1. Foodstuffs.
2. Forage and grain suitable for feeding animals.
3. Clothing, fabrics for clothing, and boots and shoes, suitable for use in war.
4. Gold and silver in coin or bullion; paper money.
5. Vehicles of all kinds available for use in war and their component parts.
6. Vessels, craft, and boats of all kinds; floating docks, parts of docks, and their component parts.
7. Railway material, both fixed and rolling stock, and materials for telegraphs, wireless telegraphs, and telephones.
8. Fuel; lubricants.
9. Powder and explosives not specially prepared for use in war.
10. Barbed wire, and implements for fixing and cutting the same.
11. Horseshoes and shoeing materials.
12. Harness and saddlery.
13. Field glasses, telescopes, chronometers, and all kinds of nautical instruments.



V) Ergänzung der Banngutliste vom 21. September 1914

Whereas on the 4th day of August last, We did issue Our Royal Proclamation specifying the articles which it was Our intention to treat as contraband of war during the war between us and the German Emperor.

And whereas on the 12th day of August last, We did by Our Royal Proclamation of that date extend Our Proclamation aforementioned to the war between Us and the Emperor of Austria, King of Hungary.

And whereas by an order in council of the 20th day of August, 1914, it was ordered that during the present hostilities the convention known as the Declaration of London should, subject to certain additions and modifications therein specified, be adopted and put in force as if the same had been ratified by Us.

And whereas it is desirable to add to the list of articles to be treated as contraband of war during the present war.

And whereas it is expedient to introduce certain further modifications in the Declaration of London as adopted and put into force.

Now, therefore, We do hereby declare, by and with the advice of Our Privy Council, that during the continuance of the war, or until We do give further public notice, the articles enumerated in the

schedule hereto will, notwithstanding anything contained in Article 28 of the Declaration of London, be treated as conditional contraband.

Schedule

Copper, unwrought
Lead, pig, sheet, or pipe
Glycerine.
Ferrochrome.
Haematite iron ore.
Magnetic iron ore.
Rubber.
Hides and Skins, raw or rough tanned (but not including dressed leather).

VI) Banngutliste vom 29. Oktober 1914

Whereas, on the fourth day of August, 1914, We did issue Our Royal Proclamation specifying the articles which it was Our intention to treat as contraband of war during the war between Us and the German Emperor; and

Whereas, on the twelfth day of August, 1914, We did by Our Royal Proclamation of that date extend Our Proclamation aforementioned to the war between Us and the Emperor of Austria, King of Hungary; and

Whereas, on the twenty-first day of September, 1914, We did by Our Royal Proclamation of that date make certain additions to the list of articles to be treated as contraband of war; and

Whereas it is expedient to consolidate the said lists and to make certain additions thereto:

Now, therefore, We do hereby declare, by and with the advice of Our Privy Council, that the lists of contraband contained in the schedules to Our Royal Proclamations of the fourth day of August and the twentyfirst day of September aforementioned are hereby withdrawn, and that in lieu thereof during the continuance of the war or until We do give further public notice the articles enumerated in Schedule I hereto will be treated as absolute contraband, and the articles enumerated in Schedule II hereto will be treated as conditional contraband.

Schedule I

1. Arms of all kinds, including arms for sporting purposes, and their distinctive component parts.
2. Projectiles, charges, and cartridges of all kinds, and their distinctive component parts.
3. Powder and explosives specially prepared for use in war.
4. Sulphuric acid.
5. Gun mountings, limber boxes, limbers, military wagons, field forges and their distinctive component parts.
6. Range-finders and their distinctive component parts.
7. Clothing and equipment of a distinctively military character.
8. Saddle, draft, and pack animals suitable for use in war.
9. All kinds of harness of a distinctively military character.
10. Articles of camp equipment and their distinctive component parts.
11. Armour plates.
12. Haematite iron ore and haematite pig iron.
13. Iron pyrites.

14. Nickel ore and nickel.
15. Ferrochrome and chrome ore.
16. Copper, unwrought.
17. Lead, pig, sheet, or pipe.
18. Aluminium.
19. Ferro-silica.
20. Barbed wire, and implements for fixing and cutting the same.
21. Warships, including boats and their distinctive component parts of such a nature that they can only be used on a vessel of war.
22. Aeroplanes, airships, balloons, and aircraft of all kinds, and their component parts together with accessories and articles recognizable as intended for use in connection with balloons and aircraft.
23. Motor vehicles of all kinds and their component parts.
24. Motor tires; rubber.
25. Mineral oils and motor spirit, except lubricating oils.
26. Implements and apparatus designed exclusively for the manufacture of munitions of war, for the manufacture or repair of arms, or war material for use on land and sea.

Schedule II

1. Foodstuffs.
2. Forage and feedings stuff for animals.
3. Clothing, fabrics for clothing, and boots and shoes suitable for use in war.
4. Gold and silver in coin or bullion; paper money.
5. Vehicles of all kinds, other than motor vehicles, available for use in war, and their component parts.
6. Vessels, craft, and boats of all kinds; floating docks, parts of docks, and their component parts.
7. Railway materials, both fixed and rolling stock, and materials for telegraphs, wireless telegraphs, and telephones.
8. Fuel, other than mineral oils. Lubricants.
9. Powder and explosives not specially prepared for use in war.
10. Sulphur.
11. Glycerine.
12. Horseshoes and shooing materials.
13. Harness and saddlery.
14. Hides of all kinds, dry or wet; pigskins, raw or dressed; leather, undressed or dressed, suitable for saddlery, harness, or military boots.
15. Field glasses, telescopes, chronometers, and all kinds of nautical instruments.



VII) Banngutliste vom 23. Dezember 1914

Whereas on the 4th day of August 1914, We did issue Our Royal Proclamation specifying the articles which it was Our intention to treat as contraband of war during the war between Us and the German Emperor; and

Whereas on the 12th day of August, 1914, We did by Our Royal Proclamation of that date extend Our Proclamation aforementioned to the war between Us and the Emperor of Austria, King of Hungary; and

Whereas on the 21[st] day of September, 1914, We did by Our Royal Proclamation of that date make certain additions to the list of articles to be treated as contraband of war; and

Whereas on the 29th day of October, 1914, We did by Our Royal Proclamation of that date withdraw the said lists of contraband and substitute therefor the lists contained in the schedule to the said proclamation; and

Whereas it is expedient to make certain alterations in and additions to the said lists:

Now, Therefore, We do hereby declare, by and with the advice of Our Privy Council, that the lists of contraband contained in the schedule to Our Royal Proclamation of the twenty-ninth day of October aforementioned are hereby withdrawn, and that in lieu thereof during the continuance of the war or until We do give further public notice the articles enumerated in Schedule I hereto will be treated as absolute contraband, and the articles enumerated in Schedule II hereto will be treated as conditional contraband.

Schedule I

1. Arms of all kinds, including arms for sporting purposes, and their distinctive component parts.
2. Projectiles, charges and cartridges of all kinds and their distinctive component parts.
3. Powder and explosives specially prepared for use in war.
4. Ingredients of explosives, viz.: nitric acid, sulphuric acid, glycerine, acetone, calcium acetate and all other metallic acetates, sulphur, potassium nitrate, the fractions of the distillation products of coal tar between benzol and cresol, inclusive aniline, methylaniline, dimethylaniline, ammonium perchlorate, sodium perchlorate, sodium chlorate, barium chlorate, ammonium nitrate, cyanamide, potassium chlorate, calcium nitrate, mercury.
5. Resinous products, camphor, and turpentine (oil and spirit).
6. Gun mountings, limber boxes, limbers, military wagons, field forges, and their distinctive component parts.
7. Range-finders and their distinctive component parts.
8. Clothing and equipment of a distinctively military character.
9. Saddle, draught, and pack animals suitable for use in war.
10. All kinds of harness of a distinctively military character.
11. Articles of camp equipment and their distinctive component parts.
12. Armour plates.
13. Ferro alloys, including ferro-tungsten, ferro-molybdenum, ferro-manganese, ferro-vanadium, ferro-chrome.
14. The following metals: Tungsten, molybdenum, vanadium, nickel, selenium, cobalt, haematite pig-iron, manganese.
15. The following ores: Wolframite, scheelite, molybdenite, manganese ore, nickel ore, chrome ore, haematite iron ore, zinc ore, lead ore, bauxite.
16. Aluminium, alumina, and salts of aluminium.
17. Antimony, together with the sulphides and oxides of antimony.
18. Copper, unwrought and part wrought, and copper wire.
19. Lead, pig, sheet, or pipe.
20. Barbed wire, and implements for fixing and cutting the same.
21. Warships, including boats and their distinctive component parts of such nature that they can only be used on a vessel of war.
22. Submarine sound signalling apparatus.
23. Aeroplanes, airships, balloons, and aircraft of all kinds, and their component parts, together with accessories and articles recognizable as intended for use in connection with balloons and aircraft.

24. Motor vehicles of all kinds and their component parts.
25. Tires for motor vehicles and for cycles, together with articles or materials especially adapted for use in the manufacture or repair of tires.
26. Rubber (including raw, waste, and reclaimed rubber) and goods made wholly of rubber.
27. Iron pyrites.
28. Mineral oils and motor spirit, except lubricating oils.
29. Implements and apparatus designed exclusively for the manufacture of munitions of war, for the manufacture or repair of arms, or war material for use on land and sea.

Schedule II

1. Foodstuffs.
2. Forage and feeding stuffs for animals.
3. Clothing, fabrics for clothing, and boots and shoes suitable for use in war.
4. Gold and silver in coin or bullion; paper money.
5. Vehicles of all kinds, other than motor vehicles, available for use in war, and their component parts.
6. Vessels, craft, and boats of all kinds; floating docks, parts of docks, and their component parts.
7. Railway materials, both fixed and rolling stock, and materials for telegraphs, wireless telegraphs, and telephones.
8. Fuel, other than mineral oils. Lubricants.
9. Powder and explosives not specially prepared for use in war.
10. Horseshoes and shoeing materials.
11. Harness and saddlery.
12. Hides of all kinds, dry or wet; pigskins, raw or dressed; leather, undressed or dressed, suitable for saddlery and harness, or military boots.
13. Field glasses, telescopes, chronometers, and all kinds of nautical instruments.



VIII) Ergänzung der Banngutliste vom 11. März 1915

Whereas on the twenty-third day of December 1914, We did issue Our Royal Proclamations specifying the articles which it was Our intention to treat as contraband during the continuance of hostilities or until We did give further public notice, and

Whereas it is expedient to make certain additions to the lists contained in the said proclamation:

Now, Therefore, We do hereby declare, by and with the advice of Our Privy Council, that during the continuance of the war or until We do give further public notice the following articles will be treated as absolute contraband in addition to those set out in Our Royal Proclamation aforementioned:

> Raw wool, wool tops and noils and woollen and worsted yarns.
> Tin, chloride of tin, tin ore.
> Castor oil.
> Paraffin wax.
> Copper iodide.
> Lubricants.
> Hides of cattle, buffaloes, and horses; skins of calves, pigs, sheep, goats, and deer; leather undressed or dressed, suitable for saddlery, harness, military boots, or military clothing.

Ammonia and its salts whether simple or compound; ammonia liquor, urea, aniline, and their compounds.

And We do hereby declare that the following articles will be treated as conditional contraband in addition to those set out in Our Royal Proclamation aforementioned:

Tanning substances in all kinds (including extracts for use in tanning).

And We do hereby further declare that the terms "foodstuffs" and "feeding stuffs for animals" in the list of conditional contraband contained in Our Royal Proclamation aforementioned shall be deemed to include oleaginous seeds, nuts and kernels; animal and vegetable oils and fats (other than linseed oil) suitable for use in the manufacture of margarine; and cakes and meals made from oleaginous seeds, nuts and kernels.



IX) Ergänzung der Banngutliste vom 27. Mai 1915

Whereas on the twenty-third day of December, 1914, We did issue Our Royal Proclamation specifying the articles which it was Our intention to treat as contraband during the continuance of hostilities or until We did give further public notice; and

Whereas on the eleventh day of March, 1915, We did by Our Royal Proclamation of that date make certain additions to the list of articles to be treated as contraband of war; and

Whereas it is expedient to make certain further additions to and amendments in the said list:

Now, Therefore, We do hereby declare, by and with the advice of Our Privy Council, that during the continuance of the war, or until We do give further public notice, the following articles will be treated as absolute contraband in addition to those set out in Our Royal Proclamations aforementioned: –

Toluol, and mixtures of toluol, whether derived from coaltar, petroleum, or any other source;

Lathes and other machines or machine-tools capable of being employed in the manufacture of munitions of war;

Maps and plans of any place within the territory of any belligerent, or within the area of military operations, on a scale of four miles to one inch or on any larger scale, and reproductions on any scale by photography or otherwise of such maps or plans.

And We do hereby further declare that item 4 of Schedule I of Our Royal Proclamation of the twenty-third day of December aforementioned shall be amended as from this date by the omission of the words "and all other metallic acetates" after the words "calcium acetate".

And We do hereby further declare that in Our Royal Proclamation of the eleventh day of March aforementioned the words "other than linseed oil" shall be deleted and that the following article will as from this date be treated as conditional contraband: –

Linseed oil.



X) Ergänzung der Banngutliste vom 20. August 1915

Whereas on the 23rd day of December, 1914, We did issue Our Royal Proclamation specifying the articles which it was Our intention to treat as contraband during the continuance of hostilities or until We did give further notice; and

Whereas on the 11th day of March and on the 27th day of May, 1915, We did, by Our Royal Proclamations of those dates, make certain additions to the list of articles to be treated as contraband of war; and

Whereas it is expedient to make certain further additions to the said lists:

Now, therefore, We do hereby declare, by and with the advice of Our Privy Council, that during the continuance of the war or until We do give further public notice, the following articles will be treated as absolute contraband in addition to those set out in Our Royal Proclamation aforementioned: –

Raw cotton, cotton linters, cotton waste, and cotton yarns.

And We do hereby further declare that this Our Royal Proclamation shall take effect from the date of its publication in the *London Gazette*.



XI) Tabelle zur Erläuterung der durch die ersten Banngutabkommen mit den an Deutschland angrenzenden Neutralen auferlegten Handelsbeschränkungen: Britische Banngutlisten und neutrale Ausfuhrverbote. Dezember 1914[1]

[Hier klicken zur Original-Tabelle im Netz.]

Waffen, Munition und militärische Ausrüstungsgegenstände

Großbritannien
Zu Banngut erklärte Artikel: Bemerkung: (b.B.) = bedingtes Banngut

- Luftfahrzeuge aller Art und ihre Bestandteile
- Reit-, Last- und Zugtiere
- Panzerplatten
- Waffen aller Art (einschließlich Jagdwaffen und deren Bestandteile)
- Stacheldraht, sowie die zu dessen Befestigung und Zerschneidung notwendigen Werkzeuge
- Lagergerät
- Patronen aller Art und ihre Bestandteile
- Ladungen aller Art und ihre Bestandteile
- Feldschmieden
- Krimstecher
- Lafetten
- Werkzeuge und Vorrichtungen zur Herstellung von Munition u. Kriegsmaterial
- Munitionswagen u. Protzen
- Militärische Kleidungs- und Ausrüstungsstücke
- Militärisches Geschirr
- Proviantwagen
- Schießpulver und für den Krieg bestimmte Sprengstoffe
- Geschosse aller Art und ihre Bestandteile

- Entfernungsmesser
- Unterwasserschallapparate
- Ferngläser (b.B.)
- Kriegsschiffe (einschließlich der Boote und besonders kenntlicher Bestandteile)

Holland
Bemerkungen: über zeitweilige Änderungen s. den Text
- Ermächtigung des Kriegsministers, in Sonderfällen von allen Verboten Ausnahmen zuzulassen
- Militärbefehlshaber unter Kriegsrecht stehender Grenzgebiete können auch die Ausfuhr aller anderen Artikel verbieten
- Munition
- Schießpulver
- Pferde (außer Füllen), Wallache unter 20 Monate, Fohlen unter 12 Monate
- Leder für militärische Zwecke, Chromleder, Ausrüstungsstücke, Geschirr, Tornister, Sättel, Sohlen, Oberleder
- Kalkstickstoff
- Militärbekleidung
- ? Nitroglyzerin oder Nitrogelatine ("Nitrogenlime")

Schweden
- Tiere, Fohlen unter einem Jahr, Pferde, Hengste, andere lebende Tiere
- Panzer- und andere Platten
- Bajonette, ähnliche Waffen mit oder ohne Schneide, auch Teile davon vergoldet, versilbert, vernickelt, graviert; andere Arten
- Kanonen
- Patronenkästen, leer oder mit Munition
- Hirschfänger
- Sprengstoffe, Sprengkapseln, Dynamit, Schießpulver, Schießbaumwolle, rauchloses Pulver, nicht besonders erwähntes Zündmaterial für Geschosse u. Schießwaffen wie Patronen für Leuchtfeuer, nicht besonders erwähnte Patronen geladen und ungeladen, Zünder für Leuchtkugeln, Sprengungen, Doppelzünder, Schlag-, Sicherheits-, Zeitzünder, andere nicht besonders erwähnte Sprengstoffe
- Schußwaffen, einschließlich Geschütze ohne Protzen, Maschinengewehre, Pistolen, Revolver, fertige Teile solcher Waffen, andere Schußwaffen
- Rapiere
- Lafetten
- Haubitzen
- Bleikugeln und -geschosse
- Munitionswagen
- Mörser
- Geschosse
- Säbel
- Torpedos
- Wagen, Munition
- Waffen
- Nicht besonders erwähntes Kriegsmaterial und seine Teile
- Andere Kriegsmaterialien

Norwegen
- Messing in Becherform zur Herstellung von Patronen
- Kupfer in Becherform zur Herstellung von Patronen
- Dynamitschlagzünder
- Lebende Pferde

Dänemark
- Munition jeder Art, Rohstoffe zu ihrer Herstellung, als solche kenntliche Teile
- Waffen jeder Art, einschließlich Jagdwaffen, oder einzelne als solche kenntliche Teile davon

- Für Kriegszwecke besonders bestimmte Sprengstoffe u. deren Rohstoffe
- Schießpulver
- Pferde aller Art, Füllen und Fohlen, mit Ausnahmen je nach Alter
- Werkzeuge und Maschinen, die ausschließlich zur Erzeugung und Herstellung von Waffen und Material für Land- und Seekämpfe bestimmt sind

Schweiz
- Tiere, Esel, Pferde, Maultiere und ihr Geschirr, Militär- und Polizeihunde
- Waffen und ihre Bestandteile
- Feldkabel
- Sprengstoffe u. feuerungstechnische Stoffe
- Flintenschäfte
- Fertiges und halbfertiges Ledergeschirr
- Mikrophone
- Militärbekleidung, Unterzeug, Winterhandschuhe, Strümpfe, Männerstiefel von mehr als 1200 g Gewicht je Paar, Wolldecken
- Munition

Nahrungs- und Futtermittel

Großbritannien
- Nahrungsmittel (b.B.)
- Furage und Futtermittel (b.B.)

Holland
- Gerste und Gerstenerzeugnisse
- Runkelrüben, Zucker
- Brot (Grenzgemeinden)
- Buchweizen und seine Erzeugnisse
- Butter
- Cassava u. Erdnußerzeugnisse
- Rinder und Rinderfett, gedörrt, geschmolzen, roh, gesalzen, geräuchert, ungeschmolzen
- Käse
- Kakao
- Kakaobohnen, roh
- Kaffee
- Baumwollsaat, -mehl und -kuchen
- Kububenpfeffer
- Andere eßbare Fette und daraus hergestellte Mischungen
- Mehl
- Korn und Getreideabfall
- Grütze
- Heu
- getrocknetes Schweinefutter
- Katjang (Niederl.-Indien)
- Hülsenfrüchte
- Leinsaat, -kuchen u. -mehl
- Mais, alle Erzeugnisse
- Malzabfall
- getrocknetes Fruchtmark
- Fleischmehl
- Nußkuchen, gemahlen
- Nußmehl, gemahlen
- Hafer, alle Erzeugnisse
- Andere Ölsaaten, außer Kümmel, Senf und Mohn

- Anderes Kraftfutter, Kuchen, Mehl und Abfall
- Schweine und Schweinefett, gedörrt, geschmolzen, roh, gesalzen, geräuchert, ungeschmolzen
- Kartoffeln
- Fruchtmark, getrocknet
- Hülsenfrüchte
- Rapskuchen, -mehl, Rübsaat
- Reis, Reismehl und Reisabfall
- Roggen, Mehl, Spelz, alle Erzeugnisse
- Stroh
- Zucker und Melasse
- Tee
- Sirup
- Weizen, alle Erzeugnisse

Schweden

- Pfeilwurzmehl
- Gerste, Mehl gekörnt, gemahlen und ungemahlen, Grütze
- Bohnen
- Hundekuchen und Futterkuchen
- Alle nicht besonders erwähnten Arten von Kleie
- Brot, soweit nicht besonders erwähnt
- Nicht besonders erwähntes Viehfutter (s. auch unter "Ölkuchen"), Brauereirückstände, kleberhaltiges Futter, Maiskuchen, Maismehlkuchen, Melasse, andere Arten (selbst mit Beimischung tierischer Substanzen)
- Konserven, tierische und pflanzliche Nahrungsmittel in hermetisch verschlossenen und luftdichten Gefäßen
- Mehl, alle nicht besonders erwähnten Arten
- Heu
- Hanf
- Makkaroni, Grütze, gemahlen
- Mais, Kleie, Mehl, gemahlen
- Malz, auch gestoßenes
- Hafer, Kleie, Mehl, gemahlen, Korn, gemahlen und ungemahlen, Grütze, gemahlen
- Ölkuchen, Eicheln, geschroten oder nicht, Baumwollsaatkuchen, Erd-(oder Trako)nüsse, Flachssaatkuchen, Hanfsaatkuchen, Maismehlkuchen, gepreßt, Raps und Rübsaatkuchen, Sojabohnenkuchen
- Erbsen
- Kartoffeln, laufende Ernte, vom 15. Februar bis 30. Juni eingebracht, geschnitzelt, getrocknet, alle nicht behandelten Arten
- Reis, Kleie, Mehl, Grütze, geschroten, geschält oder nur mit entfernter äußerer Schale
- Roggen, Kleie, Mehl, gemahlen, Korn, gemahlen und ungemahlen
- Sago, Grütze, gemahlen
- Sojabohnen
- Stroh
- Pflanzliches Mehl soweit nicht unter anderen Rubriken
- Vermicelli, Grütze, gemahlen
- Wicken
- Weizen, Kleie, Mehl, gemahlen, Korn, gemahlen u. ungemahlen, Grütze, gemahlen

Norwegen

- Vieh
- Nahrungsmittel mit Ausnahme der für ein Schiff als Reiseproviant erforderlichen Artikel, Beeren, Butter, Käse, Kaffee, Eier, Fisch, Fischerzeugnisse, Wild, Margarine, Rohstoffe zu deren Herstellung (Oleo, Speck, Baumwollsaatöl, Cocosöl), Geflügel, Gewürze
- Futtermittel, Heringsmehl, Mehl aus Leber und Walfleisch
- Ziegen

- Schweine
- Renntiere
- Schafe

Dänemark
- Kleie
- Brot aller Art
- Buchweizengrütze
- Korn, ausschließlich Malz
- Kornabfall
- Futter
- Mehl
- Grütze
- "Majenza"-Grütze
- Malzkeime
- Malz, pflanzliches Stearin zur Herstellung von Margarine
- Margarine
- Mehl
- Ölkuchen
- Koch- und Futtererbsen
- Kartoffeln
- Reis
- Sago
- Sojabohnen
- Stroh

Schweiz
- Kleie
- Groß- und Kleinvieh
- Rosinen und Dörrobst
- Nahrungsmittel (außer Frischmilch, Frischfisch, Süßigkeiten, Gebäck, ungezuckerte Brötchen, Schokolade, Kaffeeersatz, Spezialitäten wie Maggiwürze, Tomatenpüree, Kindermilch, Ovomaltine, Getränke und Mineralwässer, Tabakwaren)
- Futtermittel jeder Art
- Heu
- Streu
- Saaten
- Stroh

Öle

Großbritannien
- Benzol
- Steinkohlenteer
- Kresol
- Glyzerin
- Schmiermittel
- Mineralöle
- Motorenöl
- Terpentinöl

Holland
- Benzin
- Gasöl
- Glyzerin
- Schmieröle

- Maschinenöle
- Petroleum
- Talg

Schweden

- Tierische Öle, tierische noch nicht erwähnte Fette, Knochenfett, Blubber von Seetieren, Lebertran (andere Arten), Degras, Locnolin, Walrat, Walratöl, Walfischtran, Wollfett, andere tierische Öle
- Benzin
- Rizinusöl
- Zeresin
- Kokosnußöl
- Baumwollsaatöl
- Kresol
- Erd- oder Trakonußöl
- Gasolin
- Glyzerin, gereinigt, roh
- Maschinen- und Wagenschmiere
- Hanföl
- Leuchtöl
- Leinsaatöl, roh, herb, verdampft
- Schmieröle (Gemische von fettigen und Mineralölen, vorausgesetzt, daß letzteres der Hauptbestandteil ist), dunkel, leicht, andere Arten, andere nicht besonders fetthaltige Schmiermittel
- Maisöl
- Mineralöle, roh, ursprünglich, Petroleumrückstände (Masut), andere Arten
- Mineralwachs (Ozokerit)
- Olivenöl
- Palmöl
- Palmnußöl
- Paraffin, unbearbeitet und gereinigt
- Petroleum
- Sojabohnenöl
- Sesamöl
- Rüb- und Rapssaatöl und Säuren
- Vaseline, auch synthetische, in Fässern oder Gefäßen
- Pflanzliches Wachs
- Pflanzliche Fette oder fetthaltige Öle, Kakaobutter zu Nahrungszwecken gereinigt, andere Arten, andere fetthaltige pflanzliche Stoffe, die bei Normaltemperaturen gewöhnlich nicht flüssig sind
- Zu Brenn- oder Schmierzwecken gebrauchtes Öl jeder Art

Norwegen

- Mineralöle

Dänemark

- Benzin
- Heizgasöl
- Glyzerin
- Leinsaatöl
- alle Schmiermittel
- Mineralöle, alle Präparate
- Motoröle, alle Präparate
- Petroleum
- Vaseline
- Pflanzliche Öle zur Margarineherstellung

Schweiz

- Benzin

- Mineralöle
- Zu Schmierzwecken dienende Öle und Fette
- Harzige Öle (Benzin, Petroleum, Petroleumrück-stände, Naphta, Terpentin etc.)
- Teer
- Teeröle
- Pflanzliche und tierische Öle und Fette für industrielle Zwecke

Metalle und Mineralien

Großbritannien

- Tonerde
- Aluminium und seine Salze
- Antimon (einschließlich seiner Sulfide und Oxyde)
- Bauxit
- Calciumacetat (und andere Metallacetate)
- Chromerz
- Kobalt
- Kupfer (unbearbeitet oder teilweise bearbeitet)
- Kupferdraht
- Eisenlegierungen
- Ferrochrom
- Ferromangan
- Ferromolybdän
- Ferrowolfram
- Ferrovanadium
- Hämatiteisenerz
- Hämatitroheisen
- Eisenpyrit
- Blei (Blech, roh oder Röhren)
- Bleierz
- Mangan
- Manganerz
- Quecksilber
- Molybdenit (Molybdanglanz)
- Molybdän
- Nickel
- Nickelerz
- Selen
- Scheelit
- Schwefel
- Wolfram
- Vanadium
- Wolframit
- Zinkerz

Holland

- Antimon
- Stacheldraht
- Chilesalpeter
- Kupfer
- Kupferverbindungen
- Blei
- Bleiverbindungen
- Kalksalpeter
- Pyrite

- Salz

Schweden

- Messingdraht
- Kupfer, Bänder, elektrolytisches, Platten, Stäbe (gewalzt und geschmiedet), unbearbeitet, Draht, bearbeitet
- verzinnte Eisenplatten
- Ferromangan
- Blei, Bänder, bearbeitet, Röhrenstabe, Altblei, Bleche, unbearbeitet, Abfall
- Quecksilber
- Quecksilbersalze
- Nickel, roh, unverarbeitet
- Platten und Bleche aller Art
- Salz, gemeines (Natrium chlorid), Koch-, See-, Stein- (in Stücken oder gemahlen), Salinen-, Tafelsalz
- Spiegeleisen

Norwegen

- Stacheldraht
- Messing, Stangen, gewalzt und bearbeitet, ohne weitere Bearbeitung, gewalzter Drahtkupfer, unbearbeitet (außer dem in norwegischen Werken hergestellten und mit einem Ursprungszeugnis versehenen), Stangen, gewalzt u. bearbeitet ohne weitere Aufarbeitung, Platten, gepreßt oder gewalzt von wenigstens 3 mm Dicke, Abfälle von Kupfer und kupferhaltigen Legierungen (Messing etc.)
- Schwefel

Dänemark

- Aluminium, unbearbeitet
- Antimon
- Stacheldraht
- Messing, Stangen, Hähne, Platten, Altmessing
- Chromerz
- Kupfer aller Art, in Blöcken verarbeitet, Altkupfer, Kupferdraht
- Ferrochrom
- Ferrosilikat
- Hämatit
- verzinnte Eisenplatten
- Eisenpyrite
- Blei jeder Art, neu und alt
- Mangan
- Nickel
- Nickelerz
- Zinn, neu und alt
- Zink in Blöcken

Schweiz

- Aluminium und seine Verbindungen, roh oder in Platten
- Antimon
- Stacheldraht und Stahldraht jeder Art
- Karborundum, roh
- Kupfer, Zinn, Zink, Blei und alle Verbindungen, roh oder in Platten, Scheiben, Stangen, Draht
- Ferrochrom
- Ferromangan
- Eisen, Stangen, Schrott
- Kaolin
- Nickel und seine Verbindungen, roh oder in Platten
- Schienen
- Salpeter

- Schwefel
- Schwefelpyrit

Textilien und Kleidung

Großbritannien

Holland
- Flanell außer Baumwollflanell
- Flanellunterzeug
- Herrenschuhe
- Wollwaren, halbwollene Waren, Woll-Lumpen: Wolldecken, Decken, Handschuhe, Unterwesten, Sweater

Schweden
- Stiefel und Schuhe (Männerstiefel aus gefettetem Leder)
- Wollhandschuhe, feine Garne, Strümpfe, Garne

Norwegen
- Wollwaren

Dänemark
- Wollene Trikotagewaren, gewebt, gestrickt

Schweiz
- Textilien aus reiner oder gemischter Wolle
- Zwirn
- Wolle und Kammzug
- Kammgarne

Chemische Stoffe

Großbritannien
- Aceton
- Ammoniumnitrat
- Ammoniumperchlorat
- Anilin
- Bariumchlorat
- Calciumnitrat
- Cyanid
- Dimethylanilin
- Methanilin
- Salpetersäure
- Kaliumchlorat
- Kaliumnitrat
- Schwefelsäure
- Natriumperchlorat
- Natriumchlorat

Holland
- Aceton
- Ammoniumsulfat
- Ammoniumkarbonat
- Calciumacetat
- Chinin
- Kakao
- Kokain

- Diuretinum
- Äther
- Salpetersäure
- Chinin, Sulfate, Salze u. Alkaloidverbindungen davon
- Soda
- Pottasche
- Schwefelsäure
- Theobromin

Schweden

- Acetylsalicylsäure
- Antefebrin
- Arecolin und seine Salze
- Atropin und seine Salze
- Wismutsalze
- Bromalkalisalze
- Karbolsäure
- Karbolsaures Kresol und Metakresol
- Chloroform
- Kokainchlorid
- Kodein
- Koffein
- Diomtylmalonylcarbonid u. seine Salze
- Fenacitin
- Hexmethylentetramin
- Wasserstoffsuperoxyd
- Jod
- Morphium
- Opium und Erzeugnisse daraus, Tinktur und andere Präparate daraus für medizinische Zwecke
- Paraformaldehyd
- Physostigmin
- Kaliumjodid
- Chinin und Chininsalze
- Neosalvarsan
- Salicylsäure
- Salicylsaure Salze
- Salvarsan
- Sera
- Natriumjodid
- Kartoffelstärke
- Sublimatpastillen
- Sulfitspiritus
- Gerbsäure
- Brechweinstein
- Theobrominsalicytsyratnatron
- Impfstoffe

Norwegen

- Kohlenteerfarbstoffe und organische Umbauprodukte zu ihrer Herstellung (Anilin, Naphtol, Naphtylamin, Naphtylaminsulfosyrer etc.)
- Jod
- Jod, roh
- Schwefelblumen

Dänemark

- Schwefelsäure

Schweiz

- Natriumchlorid, komprimiert
- Rote Bleioxyde, die Salpeter oder Salzsäure enthalten
- Salzsäure
- Salpetersäure
- Königswasser
- Rauchende Schwefelsäure
- komprimierte Oxyde
- Pyrogallussäure und ihre Extrakte
- Alle salpeterhaltigen Salze
- Schwefelsäure, flüssig
- Schwefelsäure, gemischt
- Gerbsäure
- Gerbstoff

Stoffe und Einrichtungen für industrielle Zwecke

Großbritannien

- Kampfer
- Chronometer
- Schwimmdocks (b.B.)
- Brennmaterial
- Geschirr und Sattelzeug (b.B.)
- Häute aller Art, trocken oder naß (b.B.)
- Hufeisen und Hufschmiedegerät (b.B.)
- Leder, zugerichtet oder nicht (b.B.)
- Motorfahrzeuge und deren Bestandteile
- nautische Instrumente (b.B.)
- Schweinehäute, roh oder zugerichtet (b.B.)
- Schießpulver und Sprengstoffe, die nicht besonders für den Krieg zubereitet sind
- Festes und rollendes Eisenbahnmaterial (b.B.)
- Harzhaltige Erzeugnisse
- Gummi, roh, Abfall und aufgearbeitete Artikel aus Gummi
- Telegrafenmaterial (b.B.)
- Telefonmaterial (b.B.)
- Reifen für Motorfahrzeuge und Räder und alle zu ihrer Herstellung dienenden Gegenstände
- Fahrzeuge (außer Motorfahrzeugen) und deren Bestandteile (b.B.)
- Schiffe (Fahrzeuge u. Boote aller Art) (b.B.)
- Funkgeräte

Holland

- Alkohol
- Kraftwagen und Kraftwagenteile
- Fahrräder
- Knochen
- Briketts
- Holzkohlenbriketts
- Kohle
- Koks
- Rapssaat
- Baumwolle in jeder Form
- flüssige Brennstoffe
- Häute
- Jutesäcke, -gewebe, -stoffe, Rohjute, Garne
- Leder, ganz, oder teilweise verarbeitet

- Motorräder
- leere Säcke
- Gerberlohe
- Gerbstoffe
- Grubenholz
- Reifen
- Pferdefuhrwerke
- Wolle, roh, Schaffelle, Lumpenwolle, Abfall, Garne
- Garne, Leinen und gemischt

Schweden

- Aloe
- Balata
- Wachslichter
- Kampfer, gereinigt
- Wagen und Fahrzeuge ohne Motor zur Güterbeförderung und mit Motor zur Fahrgast- und Güterbeförderung
- Darmsaiten
- Flachs
- Brennstoff, Kohlen- und Torfbriketts, Holzkohle, Kohle, Anthrazit, Koks, Gas-, Schiffs- und andere Kohle, Torf, Holz, anderes nicht besonders erwähntes Brennmaterial
- Pelzwaren aus Hunde-, Schafs-, Renntier- und Wolfspelzen, zubereitet oder nicht, Fertigwaren mit Pelzüberzug oder -futter, wie Boas, Kappen, Wagendecken, Mäntel, Röcke, Muffs; Häute, bearbeitet und zusammengenäht; teilweise bearbeitete Artikel wie Futter
- Guttapercha
- Häute und Felle, roh (s. auch unter "Leder"), die nicht als Pelzwaren gelten, zubereitet und halbzubereitet, Ledersohlen (gereinigt), Einlegesohlen, Treibriemen, andere Sohlenarten, halbe und ganze Häute, Nilpferd- u. Walroßhäute, Stücke von Häuten
- Jute und Jutesäcke
- Leder und Felle (s. auch unter "Häute und Felle"), Riemen, bronziert, in Gold lackiert, in Silber, andere Arten, teilweise verarbeitete Stücke, die nicht besonders erwähnt sind, Oberleder für Stiefel, andere Arten
- Fertige Motorräder und ihre nicht besonders erwähnten Bestandteile
- Werg
- Ungenießbare Erbsen
- Gummi, Erzeugnisse aus Weichgummi (s. auch unter "Reifen"), nicht besonders erwähnte Artikel allein oder in Verbindung mit anderen Erzeugnissen
- Sattlereiwaren, selbst wenn sie aus Textilwaren bestehen und andere nicht besonders erwähnte Fabrikate aus Leder und Häuten, selbst in Verbindung mit anderen Materialien wie Boxhandschuhe, Geschirr, Rasierriemen, Sättel, Peitschen (s. auch unter "Häute und Felle", "Leder")
- Seife u. Kresolseifenlösung (Lysol)
- Gerbstoffe
- unbearbeitetes Espenholz
- Zinnplatten
- Reifen, Schläuche, fest, auch in Längen, Motorfahrzeuge und Teile davon
- Wolle, künstliche, gefärbt und ungefärbt (Abfall u. Lumpen), Lumpen, Schafwolle, gefärbt und ungefärbt, Abfall einschließlich sog. "Wollstaub", gefärbt und ungefärbt

Norwegen

- Balata
- Kohle
- Koks
- Guttapercha
- Felle und Häute und Erzeugnisse daraus
- Jutesacktuch, außer als Verpackung für Ausfuhrgüter, Juteerzeugnisse, Rohjute, Juteabfall
- Kraftwagen
- Torf

- Gummi und Gummiabfall
- Leere Säcke
- Gerbstoffe
- Espenholz
- Weißblechpackung, Platten und Teile davon
- Reifen für Kraftwagen und Räder
- Wolle
- Wollabfall

Dänemark
- Elektrische Kabel
- Kohle
- Koks
- Alle Brennstoffe
- Kopra
- Baumwolle, hygroskopisch, Säcke, Garn
- Erdnüsse
- Häute und Felle, alle Lamm- und Schafsfelle, unbearbeitet, Rinderhäute, roh, Kalbshäute
- Jutesäcke und Jutestoff für Säcke
- Leder jeder Art außer Ziegenleder
- Dünger, künstlicher, Blut, Knochen, gemahlen und roh, Ammoniumsulfat, Superphosphat
- Rohmaterialien zum Bau und zur Wiederherstellung von Eisen- und Stahlschiffen
- Motorfahrzeuge und alle Bestandteile
- Gummi
- Sesamsaat
- Teerjute
- Holz in Blöcken, Brettern und Planken
- Autoreifen
- Wolle von Schafen und Lämmern
- Wollene und halbwollene Lumpen, Lumpenwolle

Schweiz
- Alkohol
- Boote mit oder ohne Motor
- Knochen und Knochenmehl
- Kerzen aus Talg und Wachs
- Schusterpech
- Brennstoffe jeder Art, Briketts, Kohle, Koks, Feuerholz, Braunkohle
- Baumwolle, roh und gebleicht
- Baumwoll- und Leinenlumpen
- Elektrische Anlagen
- Gummi, gelöst
- Alles in der Wäscherei Benötigte
- Leder, Stiefel, halbfertig, unbearbeitet
- Kunstdünger
- Motoren und Motorteile
- Altpapier, Lumpenpulpe, alte Pappen und Abfälle zu ihrer Herstellung
- Fichtenharz, gereinigt
- Scheinwerfer
- Gummi und seine Derivate
- Isoliergummi
- Säcke und die zu ihrer Herstellung dienende Jute
- Der Krankenpflege dienende Gegenstände außer medizinischer und chirurgischer Artikel
- Häute
- Stärke

- Stärkepulver
- Gerbrinde
- Telefonapparate
- Reifen
- Wagen mit und ohne Motor
- Walnußholz
- Wolle, Kunstwolle, Kamm- und andere Abfälle

Verschiedenes

Großbritannien
- Gold-, Silber-, Papiergeld

Holland
- Verbandstoffe und Rohstoffe dazu
- Gold in Barren und Münzen
- Gold, Silber: Niederländ.-Ostindien
- Medikamente
- Chirurgische Instrumente

Schweden
- Gold in Münzen und Barren
- Silber in Münzen und Barren
- Skis und Skistöcke
- Nadeln (für Ärzte)
- Fieberthermometer

Norwegen
- Batterien für elektrische Taschenlampen
- Gold, verarbeitet und unverarbeitet, gemünzt und ungemünzt
- Silber
- (Gold und Silber, das zu Schmuck für Gebrauchsgegenstände verarbeitet ist, kann ausgeführt werden)
- Medikamente

Dänemark
- Gold in Barren und Münzen
- Silber in Barren und Münzen (einschließlich fremder Münze)
- Goldschlägerlötmittel
- Medikamente

Schweiz
- Desinfektionsmittel
- Medikamente, ausschließlich der Sera und Impfstoffe
- Operngläser mit Linsen



Anmerkung:

1 S. 745-757. Die Angaben der Tabelle über die italienischen Ausfuhrverbote sind weggelassen worden.
...zurück...





Mehr aus unserem Archiv:



This book in the unabridged English original:
Dieses Buch im vollständigen englischen Original:

A History of the Blockade of Germany
and of the countries associated with her in the Great War:
Austria-Hungary, Bulgaria and Turkey



Verschwiegene geschichtliche Tatsache:
Der Versuch der Alliierten, Deutschland 1919 verhungern zu lassen

